



UNIVERSIDAD DE BURGOS
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

TESIS DOCTORAL

**LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR –
DEMOCRACIA LIFT: UNA APROXIMACIÓN
TEÓRICA A LOS DERECHOS BRASILEÑO Y
ESPAÑOL CON ALGUNAS PROPUESTAS DE
REFORMA PARA BRASIL**

ITAMAR DE ÁVILA RAMOS

DIRECTORES

DRA. DÑA. NURIA BELLOSO MARTÍN
DR. D. LUIS ESTEBAN DELGADO DEL RINCÓN

2022

ITAMAR DE ÁVILA RAMOS

**LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR – *DEMOCRACIA LIFT*:
UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LOS DERECHOS BRASILEÑO
Y ESPAÑOL CON ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA
PARA BRASIL**

Esta Tesis Doctoral fue presentada al Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales de la Universidad de Burgos, España, el 9 de febrero de 2023, como uno de los requisitos para la obtención del título de Doctor por la Universidad de Burgos. El respectivo Tribunal de Tesis estuvo compuesto por los siguientes miembros.

Presidente: Dr. D. Alfonso de Julios Campuzano

Departamento de Filosofía del Derecho – Universidad de Sevilla.

Secretaria: Dra. Dña. Laura Miraut Martín

Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas – Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Vocal 1º: Dr. D. Francisco Javier Matia Portilla

Departamento de Dº Constitucional, Procesal y Eclesiástico del Estado – Universidad de Valladolid.

Vocal 2º: Dr. D. Clovis Gorzevski.

Centro de Ciencias Jurídicas – Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil).

Vocal 3ª: Dra. Dña. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Programa de Pós Graduação Stricto Sensu – Faculdade de Direito de Vitoria (ES) (Brasil).

Y ha obtenido la calificación de: _____

La democracia no es algo hecho. Siempre es algo que se está haciendo. Por eso es un proceso evolutivo. Es la experiencia de cada día la que dicta la mejor manera de satisfacer las necesidades colectivas. Eso es lo bello de ella. Es que tiene las condiciones para crecer, según las buenas prácticas que pongamos en ella.

Teotônio Vilela.

DEDICATORIA

***A Marilene, Stéphanie y Victor,
siempre presentes, con amor
apoyándome.***

MIS AGRADECIMIENTOS

A Dios por estar siempre a mi lado dándome la fuerza para seguir.

A mis padres, Gentil y Rosa (*in memorium*), quienes siempre me brindaron apoyo material, emocional y espiritual para continuar mis estudios.

A la Universidad de Burgos, a su cuerpo docente, dirección y administración por la oportunidad de cursar el Programa de Doctorado.

A mis directores de tesis, Profesora Dra. Dña. Nuria Belloso Martín y Professor Dr. D. Luis Esteban Delgado del Rincón, por el inefable apoyo que me han brindado desde el primer momento de mi doctorado.

Y a todos los que directa o indirectamente contribuyeron de las más diversas formas para que yo no abdicara en esta búsqueda de superación académica.

RESUMEN

La presente Tesis Doctoral se propone investigar las disposiciones constitucionales y legales de la iniciativa legislativa popular en los actuales Estados Constitucionales de Brasil y de España, con el objetivo de, al final, presentar propuestas para el perfeccionamiento de la normativa sobre el tema en Brasil. Para ello, se partirá de realizar un análisis de los vínculos entre el Estado Constitucional y la democracia, así como el entrelazamiento entre el macroprincipio de la dignidad de la persona humana y los derechos políticos, bajo la perspectiva de la existencia de una crisis de la democracia en el Estado Constitucional brasileño. La investigación pretende: Identificar qué posibles alteraciones constitucionales y/o legales podrían ser adoptadas para el perfeccionamiento de la iniciativa legislativa popular en Brasil, teniendo en cuenta su aptitud para contribuir, de forma complementaria a la democracia representativa, al aumento de la calidad de la democracia brasileña, en una constante retroalimentación del flujo democrático. Se parte de realizar un diagnóstico de la democracia contemporánea desde una perspectiva teórica y su ejercicio práctico a través de la iniciativa legislativa popular – *democracia lift* – en Brasil, España y la Unión Europea. Los objetivos que nos proponemos en esta investigación son los siguientes: Identificar las bases teóricas de las constituciones que influyen la redacción de la Constitución brasileña de 1988, sobre todo la Constitución española, especialmente en lo que se refiere a la democracia participativa; Identificar y comprender la legislación infraconstitucional que disciplina la *democracia lift* en Brasil y en España; identificar y comprender las iniciativas legislativas populares que fueron convertidas en leyes en Brasil, particularmente la existencia de eventuales defectos, desvíos, vicios, respecto del contenido de las proposiciones originales; Identificar y comprender los requisitos formales y materiales existentes actualmente en las legislaciones de Brasil y España en materia de *democracia lift*, especialmente la existencia o no de límites a los cambios en el contenido propuesto por los ciudadanos para los proyectos de ley presentados; proponer posibles alteraciones en el sistema normativo brasileño para el perfeccionamiento del instituto de la *democracia lift* en Brasil para el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía. En este escenario, se trabaja con la hipótesis de que el perfeccionamiento del sistema normativo brasileño en relación con el tema analizado debe tener en cuenta el modelo de democracia deliberativa habermasiana, con la utilización de la racionalidad comunicativa, basada en la argumentación para se alcanzar un acuerdo intersubjetivo pautado por el diálogo. Por

lo tanto, es esencial que los agentes políticos del Estado brasileño y los ciudadanos busquen fortalecer la práctica real de una política deliberativa, basada en la institucionalización del discurso en el procedimiento legislativo. Esta acción permitirá a los ciudadanos percibirse como participantes efectivos en los procedimientos de decisión política, trayendo como una de sus consecuencias el aumento de la legitimidad del Estado Constitucional brasileño. La democracia constitucional debe ser construida día a día, por lo que intentaremos formular algunas propuestas que se proyecten en la realidad social brasileña.

Palabras-clave: Constitución, iniciativa legislativa popular, democracia deliberativa, calidad democrática, reformas constitucionales y legislativas y dignidad humana.

ABSTRACT

This Doctoral Thesis aims to investigate the constitutional and legal provisions of the popular legislative initiative in the current Constitutional States of Brazil and Spain, with the objective of, at the end, presenting proposals for the improvement of the regulations on the subject in Brazil. To this end, the starting point will be an analysis of the links between the Constitutional State and democracy, as well as the intertwining of the macro-principle of the dignity of the human person and political rights, from the perspective of the existence of a crisis of democracy in the Brazilian Constitutional State. The present research aims at the following: Identify what possible constitutional and/or legal alterations could be adopted for the improvement of the popular legislative initiative in Brazil, taking into account its aptitude to contribute, in a complementary way to representative democracy, to the increase of the quality of Brazilian democracy, in a constant feedback of the democratic flow. The starting point is a diagnosis of contemporary democracy from a theoretical perspective and its practical exercise through the popular legislative initiative – democracy lift - in Brazil, Spain and the European Union. The objectives of this research are the following: To identify the theoretical bases of the constitutions that influence the drafting of the Brazilian Constitution of 1988, especially the Spanish Constitution, especially with regard to participatory democracy; To identify and understand the infra-constitutional legislation that disciplines democracy lift in Brazil and Spain; To identify and understand the popular legislative initiatives that were converted into laws in Brazil, particularly the existence of eventual defects, deviations, vices, with respect to the content of the original propositions; Identify and understand the formal and material requirements currently existing in the Brazilian and Spanish legislations in terms of democracy lift, especially the existence or not of limits to changes in the content proposed by citizens for the bills submitted; propose possible changes in the Brazilian normative system for the improvement of the institute of democracy lift in Brazil for the strengthening of democracy and citizenship. In this scenario, we work with the hypothesis that the improvement of the Brazilian normative system regarding the subject under analysis must take into account the Habermasian deliberative democracy model, with the use of communicative rationality, based on argumentation to reach an inter-subjective agreement based on dialogue. Consequently, it is essential that political agents of the Brazilian State and citizens seek to strengthen the actual practice of a deliberative politics, based on the institutionalization of discourse in the legislative procedure. This action

will allow citizens to perceive themselves as effective participants in political decision-making procedures, bringing as one of its consequences an increase in the legitimacy of the Brazilian Constitutional State. Constitutional democracy must be built day by day, so we will try to formulate some proposals to be projected in the Brazilian social reality.

Key-words: Constitution, popular legislative initiative, deliberative democracy, democratic quality, constitutional and legislative reforms and human dignity.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 19 |
| PRIMERA PARTE: LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA Y PRÁCTICA A TRAVÉS DE LA <i>DEMOCRACIA LIFT</i> EN BRASIL, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA..... | 31 |
| Capítulo I – ¿De qué democracias estamos hablando?..... | 33 |
| 1.1. – Los Estados constitucionales brasileño y español..... | 33 |
| 1.1.1. – Los vínculos entre el Estado Constitucional y la democracia..... | 35 |
| 1.1.2. – El macroprincipio de la dignidad humana y los derechos políticos..... | 47 |
| 1.1.3. – Democracia directa y democracia representativa..... | 53 |
| 1.2. – La crisis de la democracia en el Estado constitucional..... | 61 |
| 1.2.1 - La crisis de la calidad democrática en el Estado Constitucional..... | 68 |
| 1.3. – El principio democrático y su interpretación como principio legitimador del Estado Constitucional..... | 74 |
| 1.3.1. Interpretación constitucional y efectividad de la participación popular..... | 79 |
| 1.3.2. – El derecho fundamental a la participación política y el sentimiento constitucional..... | 84 |
| 1.4. – La Iniciativa Legislativa Ciudadana – <i>Democracia lift</i> | 95 |
| 1.4.1 – Ámbito de la expresión <i>democracia lift</i> | 98 |
| 1.4.2. – La <i>democracia lift</i> como incremento de la democracia constitucional..... | 102 |
| 1.5. – Elementos estructurales formales y materiales de la <i>democracia lift</i> en Brasil..... | 104 |

| | |
|---|-----|
| 1.6. – Elementos estructurales formales y materiales de la <i>democracia lift</i> en España..... | 111 |
| 1.7. - Elementos estructurales formales y materiales de la <i>democracia lift</i> en la Unión Europea..... | 115 |
| 1.8. – Análisis crítico de los instrumentos de participación popular en el proceso legislativo brasileño y español y sus relaciones con la <i>democracia lift</i> | 119 |
| 1.8.1. – Plebiscito y referéndum en Brasil..... | 119 |
| 1.8.2. – Audiencias públicas en procesos legislativos en Brasil..... | 122 |
| 1.8.3. – Otros instrumentos previstos por la Cámara de Diputados y el Senado Federal en Brasil..... | 125 |
| 1.9. – Concepciones esenciales de la <i>democracia lift</i> | 129 |

Capítulo II – La *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea a partir de tres supuestos..... 135

| | |
|--|-----|
| 2.1. – El desafío democrático-armónico..... | 135 |
| 2.2. – El desafío normativo-estructural..... | 143 |
| 2.3. – El desafío participativo - sentimental..... | 150 |
| 2.4. – Del mundo teórico al mundo de los hechos..... | 158 |
| 2.5. – Brasil: ¿Qué es la Ley Complementaria 64/1990 y por qué fue perfeccionada?..... | 160 |
| 2.5.1 – Etapa extraparlamentaria: El texto original de la propuesta y sus procesos de redacción, difusión y recogida de firmas de apoyo – PLP nº 518/2009..... | 164 |
| 2.5.2. – La etapa intraparlamentaria de la <i>democracia lift</i> | 180 |
| 2.5.3. – Resultado del ejercicio de la <i>democracia lift</i> y ¿Cuál es la situación legislativa actual sobre el tema?..... | 183 |
| 2.6. – España: ¿De qué trata la Ley 18/2013?..... | 186 |
| 2.6.1. – Etapa extraparlamentaria: El texto original de la propuesta y sus procesos de redacción, difusión, recogida de firmas de apoyo.. | 195 |
| 2.6.2. – La etapa intraparlamentaria de la <i>democracia lift</i> | 198 |

| | |
|--|-----|
| 2.6.3. – Resultado del ejercicio de la <i>democracia lift</i> y ¿Cuál es la situación legislativa actual sobre el tema?..... | 202 |
| 2.7. – Unión Europea: ¿Qué es Right2Water?..... | 204 |
| 2.7.1. – Etapa extraparlamentaria: El texto original de la propuesta y sus procesos de redacción, difusión, recogida de firmas de apoyo.. | 208 |
| 2.7.2 – La etapa intraparlamentaria de la <i>democracia lift</i> | 212 |
| 2.7.3. – Resultado del ejercicio de la <i>democracia lift</i> y ¿Cuál es la situación legislativa actual sobre el tema?..... | 216 |
| 2.8. – Consideraciones sobre las similitudes y diferencias entre los modelos de <i>democracia lift</i> en Brasil, España y la Unión Europea..... | 220 |

PARTE SEGUNDA: POR UNA DEMOCRACIA FORMAL Y MATERIALMENTE ADECUADA PARA LA LEGITIMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEÑO...233

Capítulo I – Debates legislativos actuales y aspectos que se pueden mejorar en la etapa extraparlamentaria de la *democracia lift* en Brasil.235

| | |
|---|-----|
| 1.1. – La <i>democracia lift</i> en la agenda legislativa brasileña en 2021: una discusión sin avances..... | 235 |
| 1.1.1. – ¿Qué ha faltado para mejorar la <i>democracia lift</i> en Brasil? 240 | |
| 1.1.2. – Las posibles contribuciones de la democracia deliberativa habermasiana a la mejora de la <i>democracia lift</i> en Brasil..... | 244 |
| 1.2. – Propuestas para mejorar la etapa extraparlamentaria de la <i>democracia lift</i> en Brasil..... | 254 |
| 1.2.1. – Creación y regulación de una comisión promotora..... | 260 |
| 1.2.2. – ¿Cuál debe ser el número o porcentaje apropiado de firmas de apoyo en Brasil para el ejercicio de la <i>democracia lift</i> ?..... | 265 |
| 1.2.3. – La regulación de la <i>democracia lift</i> en Brasil en cuanto a la posibilidad de firma electrónica en apoyo de los proyectos de ley... | 273 |
| 1.2.4. – La regulación de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado para la difusión de propuestas | 284 |

| | |
|--|------------|
| 1.2.5. – Las materias legislativas que deben ser objeto del ejercicio de la <i>democracia lift</i> | 292 |
| Capítulo II – El necesario fortalecimiento de una actuación práctica discursiva y los aspectos que se pueden mejorar en la fase intraparlamentaria de la <i>democracia lift</i> en Brasil | 315 |
| 2.1. – La participación ciudadana desde la perspectiva de una participación discursiva auténtica | 315 |
| 2.2. – Propuestas para mejorar la etapa intraparlamentaria de la <i>democracia lift</i> en Brasil..... | 331 |
| 2.2.1. – El papel de los miembros de la comisión promotora durante el proceso legislativo interno..... | 335 |
| 2.2.2. – La existencia de un vínculo mínimo entre el contenido de la propuesta y la medida legislativa aprobada..... | 343 |
| 2.2.3. – La relación entre la tramitación interna de la propuesta derivada de la <i>democracia lift</i> y las propuestas de iniciativa parlamentaria sobre el mismo tema..... | 356 |
| CONCLUSIONES..... | 363 |
| BIBLIOGRAFIA CITADA..... | 375 |
| DOCUMENTOS E INFORMES..... | 409 |
| ANEXO - TABLA DE RESUMEN..... | 417 |

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se realizó con la intención de estudiar las disposiciones constitucionales y legales vigentes que tratan de la iniciativa legislativa popular en Brasil, comparándolas con las previstas para la misma materia en España, pretendiendo, al final, presentar propuestas para su mejora en Brasil.

El objeto de la presente investigación se limita al estudio de las disposiciones que tratan de la iniciativa legislativa popular a nivel nacional en Brasil, es decir, no se analizarán las disposiciones sobre el tema que tiene cada ente de la federación brasileña con el objetivo de mejorarlos. Esta delimitación del tema no impedirá que se cite en algunos puntos de la investigación la legislación de entidades subnacionales brasileñas que regulan este instituto y que tienen puntos que merecen ser analizados en cuanto a su posible extensión al ámbito nacional.

España y Brasil son actualmente Estados democráticos constitucionales que surgieron de regímenes autocráticos, en un contexto de apertura política pacífica desde la dictadura hasta la democracia. Este hecho histórico influyó notablemente en la redacción de sus Constituciones, a través de la clara identificación de la adopción del principio democrático como vector interpretativo de los nuevos Estados mencionados

Ambos Estados tienen regímenes democráticos en que sus Constituciones reconocen al pueblo como el titular del poder, que lo ejerce por medio de sus representantes o directamente. El ejercicio del poder directamente por el pueblo está disciplinado en las Constituciones de España y Brasil a través de los institutos de la iniciativa legislativa popular, del referéndum y, en Brasil, también a través del plebiscito.

En Brasil, la legislación infraconstitucional, específicamente la Ley n° 9.709, de 1998, establece las hipótesis y los procedimientos para llevar a cabo la iniciativa legislativa popular, el referéndum y el plebiscito.

El artículo 2 de la ley mencionada establece que el plebiscito y el referéndum son consultas ciudadanas para deliberar sobre asuntos de gran relevancia, ya sean constitucionales, legislativos o administrativos.

El plebiscito se convoca antes de un acto legislativo o administrativo, y depende de los ciudadanos, por votación, aprobar o negar lo que se le ha presentado. El referéndum se convoca después del acto legislativo o administrativo, cumpliendo con el pueblo la respectiva ratificación o rechazo.

A su vez, la iniciativa popular consiste en la presentación de un proyecto de ley a la Cámara de Diputados, suscrito por al menos el uno por ciento del electorado nacional, distribuido por al menos cinco estados, con no menos del tres décimos del uno por ciento del electorado, en cada uno de ellos.

Entre los instrumentos de democracia directa previstos por ambos Estados está la iniciativa legislativa popular, que permite la participación directa de los ciudadanos en el procedimiento de producción de leyes. Es precisamente la iniciativa legislativa popular la que va a constituir el tema principal de la presente investigación.

En este contexto, el objetivo de esta investigación es comprender los conceptos teóricos de la democracia moderna, a partir de la perspectiva de la iniciativa legislativa popular, prevista en las Constituciones de España Y Brasil, para al final presentar propuestas de perfeccionamiento del instituto, con el objetivo de reforzar las interacciones entre la ciudadanía y los derechos fundamentales.

Después de treinta y cuatro años de la promulgación de la actual Constitución brasileña, sólo cuatro iniciativas legislativas populares ingresaron en la legislación, a saber: a) Ley ordinaria n° 8.930 / 1994, que alteró la redacción a la Ley n° 8.072 / 1990, incluyendo el homicidio calificado en el rol de crímenes hediondos inafianzables, sin derecho a gracia o amnistía; b) Ley ordinaria n° 9.840 / 1999, que modificó la redacción a la Ley n° 9.504 / 1997,

previando la casación del mandato y la multa para el candidato que donar, ofrecer, prometer o entregar al elector, con el fin de obtener el voto, bien o ventaja personal de cualquier naturaleza, inclusive empleo o función pública, desde el registro de la candidatura hasta el día de la elección; c) Ley ordinaria nº 11.124 / 2005, que creó el Fondo Nacional de Vivienda Popular y el Consejo Nacional de Vivienda Popular.

La cuarta iniciativa legislativa popular que ingresó en la legislación brasileña fue la Ley Complementaria nº 135/2010, que modificó la Ley Complementaria nº 64/1990, incluyendo hipótesis de inelegibilidad que buscan proteger la probidad administrativa y la moralidad en el ejercicio del mandato.

Por su parte, en España, a partir de la Ley Orgánica nº 3/1984 que regula las iniciativas legislativas populares, sólo tres de las más de cien iniciativas populares se convirtieron en ley, la Ley nº 18/2013, referente a la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural; la modificación de la Ley nº 49/1960, sobre la reivindicación de deudas en comunidades de propietarios, promovida por la Ley nº 2/1988 y, recientemente aprobada y sancionada, la Ley nº 19/2022¹, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca².

¹ El preámbulo de la citada ley señala que “Los motivos por los que se aprueba esta ley son dos: Por un lado, la grave crisis que en materia socio-ambiental, ecológica y humanitaria viven el mar Menor y los habitantes de sus municipios ribereños; por otro lado, la insuficiencia del actual sistema jurídico de protección, a pesar de las importantes figuras e instrumentos de carácter regulador que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos veinticinco años”. Además afirma que “Por todo ello, ha llegado el momento de dar un salto cualitativo y adoptar un nuevo modelo jurídico-político, en línea con la vanguardia jurídica internacional y el movimiento global de reconocimiento de los derechos de la naturaleza”. El texto completo de la Ley nº 19/2022 está disponible en: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-16019.

² La relación de todas las iniciativas legislativas populares presentadas en las Cortes Generales, desde la legislatura 1982-1986 hasta la actual, puede consultarse en la web de la Junta Electoral Central, disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ilp/legislaturas>. Se presentan las fechas de las presentaciones de cada uno de ellas y el resultado de sus trámites.

Este doctorando es brasileño y en su país el Estado Constitucional es una democracia en construcción, que pasa por una crisis de representatividad parlamentaria con los consiguientes efectos negativos sobre el régimen democrático y desesperanza sobre la existencia de soluciones a corto plazo para la estabilidad institucional y la superación de los graves problemas sociales nacionales.

Como miembro del Ministerio Fiscal tengo, entre las funciones constitucionales destinadas a la Institución, la defensa del régimen democrático, por lo tanto, agregadas a las perspectivas de ciudadano e de investigador, nació gran parte de la motivación para investigar el tema de la democracia, bajo su perspectiva directa, con el objetivo de contribuir a su perfeccionamiento.

En este sentido, la motivación que impulsa la investigación viene de la necesidad de profundizar la comprensión del instituto jurídico de la iniciativa legislativa popular, en lo que se refiere a sus aspectos formales y materiales, respecto a la necesidad de fortalecer la democracia mediante su modelo deliberativo habermasiano, de manera inclusiva, con el establecimiento de un procedimiento legislativo que permita cada vez más la intervención efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas del Estado.

La metodología que hemos adoptado para realizar se basa en la consulta de la legislación brasileña, española y de la Unión Europea, teorías doctrinales, revistas científicas, publicaciones periódicas, estadísticas y fuentes informáticas sobre el objeto de la investigación.

El objeto de estudio será la Constitución Brasileña de 1988, con especial atención a los modelos que la inspiraron, notablemente la Constitución española, y su previsión sobre la iniciativa legislativa popular.

Además de los temas generales de cada una de las iniciativas legislativas populares brasileñas que han entrado efectivamente en la legislación del país,

se realizará un estudio más profundo de cada una de las etapas de una de ellas, considerando que la investigación pretende, además de tener una referencia teórico-dogmática, contribuir efectivamente al desarrollo de la ciudadanía y la democracia en Brasil, presentando propuestas para el perfeccionamiento del instituto.

Los objetivos principales de la investigación son: a) Identificar las bases teóricas de las constituciones que influyen la redacción de la Constitución brasileña de 1988, sobre todo la Constitución española, especialmente en lo que se refiere a la democracia participativa; b) Identificar y comprender la legislación infraconstitucional que disciplina la iniciativa legislativa popular en Brasil y en España; c) identificar y comprender las iniciativas legislativas populares que fueron convertidas en leyes en Brasil, particularmente la existencia de eventuales defectos, desvíos, vicios, respecto del contenido de las proposiciones originales; d) Identificar y comprender los requisitos formales y materiales existentes actualmente en las legislaciones de Brasil y España en materia de iniciativa legislativa popular, especialmente la existencia o no de límites a los cambios en el contenido propuesto por los ciudadanos para los proyectos de ley presentados; e) proponer posibles alteraciones en el sistema normativo brasileño para el perfeccionamiento del instituto de la iniciativa legislativa popular, con el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía.

La investigación es pautada por la comprensión de democracia de los modernos, considerada como un sistema de control del poder, basada en la transmisión representativa del poder, entrelazada por mediaciones³.

Considerando que uno de los objetivos principales de la investigación es proponer el perfeccionamiento de la democracia, desde la perspectiva del perfeccionamiento del instituto de la iniciativa legislativa popular, se debe establecer lo que comprendemos por perfeccionamiento, así como cotejar si

³ SARTORI, Giovanni. *La democracia en treinta lecciones*, Madrid, Taurus, 2009, pp. 57-61.

hay realmente la necesidad de que se lleve a cabo algún perfeccionamiento en el proceso democrático.

La palabra perfeccionar remite a la idea de acercarse a la perfección, hacer que algo sea mejorado, completar lo que necesita ser terminado. La perfección, a su vez, es la característica de un ser ideal, que reuniría en sí todas las cualidades, no teniendo ni siquiera ningún defecto, designando una circunstancia que no pueda ser mejorada.

A pesar de que la perfección de un sistema jurídico se trata de una pretensión humana inalcanzable, el perfeccionamiento de sus institutos, por medio de investigaciones académicas con sesgo práctico, se impone necesario como instrumento propulsor de la legitimidad y de la efectividad del propio Estado, ya que su principal objetivo es la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria.

Así, la importancia de la realización de investigaciones académicas orientadas al perfeccionamiento de institutos jurídicos es incontrovertida, quedando entonces cotejar si, específicamente con relación a los objetivos de la presente investigación, en qué medida esta relevancia está justificada.

En vista de lo expuesto y considerando los objetivos de la investigación, serán objeto de análisis las legislaciones referentes al tema en los Estados brasileño y español, así como de la Unión Europea, teniendo en cuenta la relevancia de esta última legislación, considerando que se trata de una reglamentación más amplia, actual y detallada del tema.

El legislador constituyente originario brasileño estableció requisitos formales y materiales, que imponen limitaciones, restricciones, al ejercicio del derecho fundamental de participación política.

Durante el desarrollo de la investigación, al tratar de comprender las actuales legislaciones, brasileña, española y europea, que disciplinan el sobredicho derecho fundamental, con el objetivo de perfeccionarlo, será dado

especial relieve a la premisa de que toda limitación de un derecho fundamental, sea directa o indirecta,⁴ posee la exigencia de que vengan acompañada de un fundamento constitucional.

En esta perspectiva, uno de los temas que serán abordados en la investigación se refiere a la comprensión de lo que debe ser considerado como ley, a efectos de la iniciativa legislativa. Las normas jurídicas producidas por el Poder Legislativo, con la participación del Poder Ejecutivo y de la Jefatura del Estado, específicamente en el caso español, por medio de un procedimiento legislativo, que atienda a los dictámenes formales y materiales previstos por la Constitución del Estado, componen las Leyes en sentido amplio.

Así, con relación al tema específico al que estamos aludiendo, el objetivo de la investigación se propone profundizar el debate, buscando la comprensión de la legitimidad del ámbito de alcance y restricciones de la iniciativa legislativa popular, previsto por las legislaciones brasileña y española, en lo que se refiere a las especies normativas sobre las que el derecho fundamental de participación política tiene aptitud para incidir, así como sobre las posibilidades de sus mejoras.

El primer requisito al que conviene hacer referencia se refiere a la legitimidad de la titularidad de aquellos que son reconocidos como aptos para ejercer el derecho fundamental a la participación política, es decir, la legitimidad de aquellos reconocidos como titulares para la presentación de iniciativas legislativas populares en Brasil y en España.

Conforme a lo señalado arriba, el derecho fundamental de participación está intrínsecamente relacionado a la ciudadanía y esta premisa debe servir

⁴ SARLET, I. W., MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2016, p. 384.

de norte para la profundización del requisito de la titularidad destacada, o sea, ¿qué personas poseen la autorización de presentar una iniciativa de este tipo?

En esta perspectiva, Gorczewski y Belloso Martín⁵, después de reconocer que la ciudadanía es el resultado de un largo proceso histórico en constante evolución, presentan una comprensión inicial del tema, al afirmar que “Parece-nos que razão assiste a Cortina quando assevera que qualquer conceito pleno de cidadania deve integrar um status legal (um conjunto de direitos), um status moral (um conjunto de responsabilidades) e uma identidade, pela qual uma pessoa sente-se integrada a uma sociedade. Assim, embora considerando a definição apresentada por Peces-Barba como definitiva – “Cidadania define o status ou o posto que ocupa a pessoa na sociedade” – ficamos com a opinião sustentada por Garcia y Lukes que consideram a cidadania como uma conjunção de três elementos: 1) a garantia de certos direitos, assim como a obrigação de cumprir certos deveres para com uma sociedade específica; (2) pertencer a uma comunidade política determinada (normalmente um Estado); e (3) a oportunidade de contribuir na vida pública desta comunidade através da participação.”

El concepto de ciudadanía, especialmente por el carácter pluriforme del término, en un mundo donde cada vez más las personas requieren la concreción del derecho fundamental a la participación política, debe ser visto y revisado, proporcionalmente a la amplitud que el tema impone. Bajo esta perspectiva, la comprensión de la titularidad de la iniciativa legislativa popular será uno de los requisitos a ser investigados.

El siguiente requisito a investigar será la comprensión de la exigencia normativa cuantitativa mínima de apoyos, el número o porcentaje de firmas,

⁵ GORCZEWSKI, C. y MARTIN, N. B., *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2011, p. 29.

para que una propuesta de iniciativa legislativa popular sea apta para que tenga su tramitación iniciada ante el Poder Legislativo.

Las Constituciones española y brasileña, entre otras, regulan de varias maneras el número mínimo de partidarios necesarios para presentar una iniciativa legislativa popular.

En esta perspectiva, la investigación intentará responder a la cuestión referente a cuál de las citadas opciones sería, constitucionalmente favorable y está adecuadamente justificada para la concreción del derecho fundamental a la participación popular para los ciudadanos brasileños.

Otro requisito que se analizará es el procedimiento de tramitación de la propuesta de iniciativa popular, desde el inicio de la formulación de la propuesta y su presentación al Poder Legislativo, siguiendo por admisión, tramitación, discusión, vinculación de un contenido mínimo entre lo que se propuso y lo que se aprobará en las leyes que surjan de las iniciativas legislativas populares en Brasil.

La cuarta cuestión que aborda la investigación se refiere a los temas que son objeto de propuestas de iniciativas legislativas populares en Brasil y España. En principio, considerando la premisa consistente en que, en Estados constitucionales, el poder emana del pueblo, titular del poder constituyente, ningún tema quedaría excluido del alcance de presentación de propuestas referentes a la iniciativa legislativa popular.

Sin embargo, la mayoría de los Estados fijan restricciones constitucionales o legales en relación con las materias que pueden ser objeto de la iniciativa legislativa popular, lo que viene a ser una restricción al ejercicio del derecho fundamental a la participación⁶ y que, para su mantenimiento legítimo en los sistemas normativos, deberá tener una justificación constitucional.

⁶ Para profundizar el conocimiento del principio de participación, especialmente desde la perspectiva española, se puede consultar las consideraciones formuladas por Miguel

La investigación también abordará la cuestión de la existencia o no de límites vinculantes entre el contenido de las propuestas de iniciativa legislativa popular presentadas al parlamento y la legislación finalmente aprobada. Es decir, el texto originalmente presentado podrá o no ser modificado o incluso rechazado, y en caso positivo, cuáles serían esos límites.

La posibilidad de realizar enmiendas parlamentarias al contenido de los textos de iniciativa legislativa popular durante su tramitación tiene la capacidad de promover una distorsión de la esencia de la voluntad popular, debido a la ausencia del establecimiento de una regulación mínima vinculante adecuada.

Así, la presente tesis doctoral está estructurada en dos partes, iniciando por una parte orientada a la investigación de la teoría general relacionada con la calidad democrática y la participación ciudadana, así como el análisis de la iniciativa legislativa popular en Brasil, España y la Unión Europea a partir de tres supuestos.

El análisis de los casos prácticos mencionados tiene como objetivo, identificar cuáles fueron los obstáculos a los que se enfrentaron sus promotores, con la intención de estudiar posibles opciones para superar las dificultades observadas y presentar propuestas para mejorar la legislación que trata el tema en Brasil.

La segunda parte de la investigación analiza los recientes debates legislativos que se han producido en Brasil sobre posibles propuestas de mejora de la iniciativa legislativa popular, que no han avanzado hacia su aprobación. Esta parte también contendrá sugerencias de cambios constitucionales y legales que consideramos relevantes para el

Sánchez Morón en: SÁNCHEZ MORÓN, M., "El principio de participación en la Constitución Española", *Revista de Administración Pública*, n. 89, 1979, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-89-mayoagosto-1979-2>. [Consultado en: 3 octubre 2022].

perfeccionamiento del tema en Brasil, teniendo siempre como premisa el fortalecimiento de la calidad democrática del Estado.

No pretendemos agotar el tema, teniendo en cuenta su amplia complejidad, relacionada, en particular, con las cuestiones fáctico-jurídicas que impregnan cada Estado Constitucional que disciplina el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en su marco jurídico. Esperamos, bajo la perspectiva habermasiana de la teoría del discurso, con el fortalecimiento de los procedimientos éticos legales basados en la igualdad y la libertad de acción de los ciudadanos y parlamentarios, identificar los fundamentos y posibles puntos de mejora de la legislación brasileña sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en Brasil.

PARTE PRIMERA

LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA DESDE UNA PERSPECTIVA
TEÓRICA Y PRÁCTICA A TRAVÉS DE LA *DEMOCRACIA LIFT* EN
BRASIL, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA.

– Capítulo I – ¿De qué democracias estamos hablando?

1.1. Los Estados constitucionales brasileño y español.

En este apartado analizaremos los conceptos esenciales de los principales marcos filosóficos y legales que culminaron en la institución del Estado Constitucional, en particular la comprensión de las bases para el establecimiento de un régimen político democrático, caracterizado por el reconocimiento y ejercicio de derechos políticos, así como la percepción de existencia de una crisis en la perspectiva que la sociedad tiene de ese Estado, con la consecuente disminución de la calidad democrática.

El camino a seguir pasa necesariamente por la percepción de los vínculos existentes entre el Estado Constitucional y la democracia, por los modelos de ejercicio de la democracia directa y representativa, así como por la afirmación de la dignidad de la persona humana⁷ como fundamento de los Estados constitucionales. Aún así, desde la perspectiva del pensamiento habermasiano⁸, se analizarán los conceptos elementales de los modelos de democracia liberal y republicana y su propuesta de democracia deliberativa.

En esta investigación se realizarán análisis reflexivos y críticos sobre la iniciativa legislativa popular en Brasil, mirando su institución y su estado

⁷ El camino histórico de la ascensión del hombre al centro del Estado y del Derecho es presentado sintéticamente por Barcellos, al secuenciar el cristianismo, la Ilustración-Humanismo, la obra de Immanuel Kant y el reflujo de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, en este orden. BARCELLOS, A. P., *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*, Rio de Janeiro, Renovar, 2008, p. 122.

⁸ Salvat aclara que para entender lo que Habermas ve como política, poder y democracia, es necesario observar su elaboración intelectual y reflexiva, concluyendo: “Esta la podemos sintetizar en dos motivos: una teoría de la sociedad en dos niveles, como sistema y mundo de la vida, y una filosofía de la comunicación, basada en el descubrimiento – central en la filosofía contemporánea – del lugar fundamental que ocupa el lenguaje en el espacio de la interacción e intersubjetividad, en la conformación de las identidades personales e colectivas.” SALVAT, P., *Poder y ciudadanía: estudios sobre hobbes, foucault, habermas y arendt*, Santiago de Chile, RIL Editores, 2014, p. 94.

actual, tanto en su vertiente normativa como en su uso práctico. Además, analizará qué se puede / debe mejorar en él para que tenga la capacidad de contribuir a la mejora de la calidad democrática del Estado brasileño. Así, la mirada estará guiada por un interés emancipador del ser humano, tanto desde la perspectiva individual, como desde la perspectiva de un miembro de la comunidad⁹.

La iniciativa legislativa ciudadana, en Brasil, España y otros Estados Constitucionales que la contemplan, constituye una proyección del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, desde la perspectiva de uno de los instrumentos para el ejercicio de la democracia directa y, en este contexto, debe ser entendida, interpretada y puesta en práctica¹⁰.

La democracia es un tema que ha sido muy debatido en los últimos años en el mundo por politólogos, sociólogos, juristas y otros estudiosos que buscan identificar las causas de las incongruencias que existen entre lo que las sociedades esperan de ella y lo que efectivamente los Estados que

⁹ Este interés emancipador, caracterizado por la búsqueda de comprender los mecanismos de dominación del hombre y trabajar para modificarlos, tiene en cuenta el pensamiento crítico de Jürgen Habermas, especialmente presentado a través de su Teoría de la Acción Comunicativa. HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa, I – Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, Taurus Humanidades, 1999; HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa, II – Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus Humanidades, 1992. En esta perspectiva, dice Habermas que “En el paradigma del entendimiento intersubjetivo lo fundamental es la actitud realizativa de participantes en la interacción que coordinan sus planes de acción entendiéndose entre sí sobre algo en el mundo. Al ejecutar ego un acto de habla y al tomar alter postura frente a ese acto, ambos entablan una relación interpersonal. Ésta viene estructurada por el sistema de perspectivas recíprocamente entrelazadas de hablantes, oyentes y asistentes actualmente no implicados. A ello corresponde en el plano gramatical el sistema de pronombres personales. Quien se ha ejercitado en este sistema ha aprendido cómo adoptar en actitud realizativa las perspectivas de primera, segunda y tercera persona y cómo poder transformarlas entre sí”. HABERMAS, J., *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus Humanidades, 1993, p. 354.

¹⁰ Existe un debate sobre si la iniciativa legislativa ciudadana es en realidad un instrumento de democracia semidirecta, teniendo en cuenta que, a pesar de tener la "palabra inicial" en el proceso legislativo en el que se inserta, la decisión política final estaría en manos de los parlamentarios. Inobstante esta corriente de pensamiento, entendemos que es un instrumento del ejercicio de la democracia directa y adelante fundamentaremos esta conclusión.

adoptan este régimen político han proporcionado a sus ciudadanos a lo largo del tiempo.

En Brasil, en 2022, cuando estamos concluyendo esta investigación, se celebrarán elecciones para los cargos de Presidente de la República, Gobernador de los estados miembros, Senador, Diputados Federales y Diputados de los estados miembros. En este periodo, las cuestiones relacionadas con la democracia y su crisis, son cada vez más señaladas por los estudiosos del tema, que destacan la necesidad de la defensa recurrente del Estado Democrático, de los derechos fundamentales, de la lucha contra la desinformación y del favorecimiento de una mayor participación de los diferentes segmentos sociales en la política¹¹.

Así, es en un momento histórico marcado por el intenso desarrollo tecnológico, por las crisis de legitimidad de las democracias constitucionales y por los debates sobre las tensiones y los límites de los derechos fundamentales que se lleva a cabo esta investigación.

1.1.1. Los vínculos entre el Estado Constitucional y la democracia.

La democracia¹² sobre la que reflexionaremos en esta investigación es la prevista, enunciada y delimitada por las Constituciones brasileñas de 1988¹³

¹¹ Estos y otros temas fueron abordados en un evento realizado el 5 de agosto de 2022, en el Tribunal Regional Electoral del Estado de Bahía, denominado “Seminário Eleições Gerais 2022: Democracia e Transparência”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Notícias, disponible en: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/em-evento-ministros-do-tse-apontam-desafios-da-democracia-e-eleicoes-210772>. [Consultado en: 5 agosto 2022].

¹² Kelsen, en el prefacio de su obra titulada “Democracia”, afirma que las revoluciones burguesas de 1798 y 1848 casi transformaron el ideal democrático en un lugar común en el pensamiento político. Sin embargo, a medida que la democracia se convirtió en una consigna en los siglos XIX y XX, pierde su significado. KELSEN, H., *A democracia*, São Paulo, Martins Fontes, 1993, p. 25.

¹³ De entrada, hay que tener en cuenta, como dice Sarmiento, que “A Constituição de 1988 tem inegáveis virtudes, dentre as quais seguramente a mais importante é o seu compromisso

y españolas de 1978, llamada democracia constitucional, presente en todos los modelos de Estados así calificados.

Los actuales Estados de Brasil y España tienen como uno de sus puntos en común el hecho de que emergieron a través de procesos pacíficos de transiciones de regímenes autoritarios a Estados Constitucionales, impulsados por la convocatoria de sus respectivas asambleas constituyentes, que culminaron con la elaboración de Constituciones que adoptaron el principio democrático como el norte de sus soberanías.

Específicamente en Brasil, el régimen dictatorial se mantuvo durante veintiún años y la transición por la cual el Estado pasó de un régimen político autoritario a una democracia constitucional es una de las principales razones, por la cual los legisladores constituyentes buscaron introducir una descripción extensa de derechos y garantías en el cuerpo de la nueva Constitución que escribieron.

El procedimiento de redacción de la Constitución brasileña de 1988 estuvo marcado por una amplia participación de representantes de la sociedad civil, con énfasis en la presentación de ciento veintidós enmiendas populares, suscritas por más de doce millones de firmas¹⁴. Así, además de establecer, desde su preámbulo, un Estado Democrático de Derecho, lo que se evidencia es que su procedimiento de creación estuvo marcadamente influenciado por la participación popular¹⁵.

visceral com a promoção dos direitos humanos e a defesa da democracia". SARMENTO, D., *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 9.

¹⁴ Como se señaló en: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, pp. 246-253.

¹⁵ Desde la perspectiva española, CONTRERAS CASADO, al tratar el marco político y constitucional de la iniciativa legislativa popular y su interrelación con el Estado Democrático, afirma que "La calificación del Estado español como democrático, que leva a cabo el artículo 1.1. de la C.E., parece ya convenido que no agota su significado en la radicación de la soberanía en el Pueblo y el reconocimiento del pluralismo político y social. De manera que la definición democrática del Estado há de completarse necesariamente con una visión participativa de los ciudadanos y de los grupos políticos y sociales en los procesos de decisión generados en el seno de la comunidad estatal". CONTRERAS CASADO, M.,

La Constitución brasileña de 1988 reconoce y valora al ser humano, destacando la inserción del principio de la dignidad humana, entre los fundamentos del nuevo Estado brasileño. Por lo tanto, se puede decir con seguridad que para lograr los objetivos fundamentales enumerados en el artículo 3¹⁶ de la Constitución brasileña de 1988, toda su sociedad debe tener en cuenta los fundamentos del Estado, entre los que se encuentra el macroprincipio de la dignidad de la persona humana, prestando siempre atención al hecho de que el fortalecimiento del régimen político democrático, logrado a través de luchas populares durante un período prolongado, no puede ser mitigado, bajo pena de deslegitimación del propio Estado Constitucional.

En este escenario, la iniciativa legislativa ciudadana debe ser reconocida como uno de los logros de este extenso período brasileño de luchas para implantar un Estado Constitucional en el país¹⁷. Esta premisa se presenta aquí y se recordará en otros momentos de esta investigación, teniendo en cuenta que es una pauta interpretativa que no debe ser descuidada, ya que todas las propuestas de mejora legislativa que se presentarán al final de esta investigación deben basarse en ella.

“Iniciativa Legislativa Popular y Estado Democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 8, 1986, p. 67, disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/issue/view/41>. [Consultado en: 22 julio 2022].

¹⁶ El artículo 3º de la Constitución brasileña de 1988 afirma que los principales objetivos de la República Federativa de Brasil son: I - construir una sociedad libre, justa y solidaria; II - garantizar el desarrollo nacional; III - erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales; IV - promover el bien de todos, sin perjuicio de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación.

¹⁷ Lin aclara que durante las discusiones de la asamblea constituyente que culminó con la aprobación de la Constitución brasileña de 1988, se presentaron enmiendas populares que disciplinaban, además de la iniciativa popular de ley, la iniciativa popular de enmiendas a la Constitución y la posibilidad de convocar referendos populares y plebiscitos. LIN, N. S. Y., “Participação popular no legislativo federal - um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)”, dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, *Universidade de São Paulo*, 2010, disponible en: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20062011-101339/publico/2010_NelsonShihYienLin.pdf. [Consultado en: 4 diciembre 2021].

Otro punto que cabe señalar es que la iniciativa legislativa popular es uno de los instrumentos de participación popular previstos por el Estado Constitucional brasileño y que, aisladamente, no podría convertirse en la panacea para todos problemas de la actual crisis democrática en Brasil.

En este sentido, hay que considerar la percepción tanto de la importancia como de los límites de la iniciativa legislativa popular para que no se la descuide o que le depositemos demasiadas esperanzas para la mejora de la calidad democrática del Estado.

Por lo tanto, debe pensarse en una relación recíproca y complementaria entre las acciones del parlamento, de la democracia representativa, y las acciones de los ciudadanos/colectivos, de la democracia directa¹⁸. De esta forma, la necesidad de una interrelación entre las dos formas de ejercer la democracia debe ser evidente, en un entorno de constante retroalimentación para el mantenimiento del flujo democrático del Estado¹⁹.

Volviendo al tema de las instituciones de los Estados constitucionales, esta vez desde la perspectiva de la Constitución española de 1978, el profesor Díaz

¹⁸ En esta misma perspectiva de legitimación de la democracia representativa, afirma Burguera Ameave que “Hoy en día, la participación directa ciudadana en la formación de la voluntad política institucionalizada se hace más necesaria que nunca. De ahí que no sea excesivo concebir a la iniciativa legislativa popular como un magnífico instrumento que puede potenciar la legitimidad social del Parlamento”. BURGUERA AMEAVE, L., “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 171, 2016, p. 30, disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.04>. [Consultado en: 4 enero 2022].

¹⁹ En este sentido, Álvarez Vélez afirma que “La democracia no sólo es fundamento de la legitimidad del orden constitucio-nal, sino también principio de legitimación del ejercicio del poder político. El sistema democrático debe caracterizarse por un grado real y organizado de acceso de todos los ciudadanos al sistema político, maximizando la participación ciuda-dana en los asuntos públicos. Los ciudadanos deben ser actores y autores del orde-namiento jurídico. De esta forma concebido, el principio democrático reviste sin duda una naturaleza compleja, donde el elemento representativo puede conjugarse en diversos grados con la manifestación directa de la voluntad popular”. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”, *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, p.123, disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/issue/view/RDP%2096>. [Consultado en: 4 enero 2022].

Revorio entiende que fueron dos los principales condicionantes que definieron los modelos de democracia establecidos en ella²⁰.

Primero, que “tras cuarenta años de dictadura, la aspiración democrática era muy fuerte, pero la idea que se tenía de la democracia no iba mucho más allá de la posibilidad de elegir periódicamente representantes políticos dentro de una pluralidad de opciones. Eso resultaba, en esencia, más que suficiente. Y quizá por ello, aunque obviamente la Constitución introdujo, como es sabido, algunas instituciones de participación, su protagonismo parece claramente menor que el que ostentan las instituciones representativas, en especial las Cortes Generales. Por lo demás, la regulación de estas instituciones representativas se centra en la elección de sus miembros y en su posterior actuación dentro de la institución asamblearia o parlamento, pero deja de lado en buena medida la relación entre el representante y los representados.”

Continúa el catedrático de Derecho Constitucional afirmando que “En segundo lugar, hay que tener en cuenta la situación de incertidumbre que se vivió durante el período constituyente, en lo relativo a la estabilidad del sistema democrático, así como a la gobernabilidad²¹”. Así, a pesar de la plasmación en la Constitución española de 1978²² de instituciones de participación política popular, directas o semidirectas, la historia que precedió a su promulgación

²⁰ DÍAZ REVORIO, F. J., “Democracia, representación y participación ciudadana, a la búsqueda de un equilibrio que la constitución no logro”, *UNED*, n. 101, enero-abril 2018, p. 241, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21961> [Consultado en: 10 enero 2021].

²¹ DÍAZ REVORIO, F. J., *op. cit.*, pp. 241-242.

²² Para más información sobre el tema de la transición española a la democracia, consultar MORODO, R., *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984; LUCAS VERDÚ, P., *La octava ley fundamental: crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976; BLANCO VALDÉS, R., *La Constitución de 1978*, Alianza, Madrid, 2011.

justifica y apunta a la ineficaz participación popular en este modelo de régimen político²³.

Así, al considerar que España y Brasil son Estados constitucionales y observando sus características formativas anteriormente resumidas, debemos preocuparnos por comprender los conceptos fundamentales del constitucionalismo, en su significado durante un largo período de tiempo y cómo este movimiento ideológico y político para limitar el poder promovió transformaciones relevantes en los Estados analizados.

Es importante tener en cuenta que si bien la noción de constitucionalismo moderno estuvo marcada en el tiempo por las revoluciones norteamericana de 1776 y francesa de 1789, conformando modelos que, salvo las diferencias entre ellos, aseguraron las bases de las experiencias constitucionales posteriores, la idea de limitar el poder político es mucho más remota, considerando que el término constitución en sí (que ya apareció en la obra de Aristóteles) estaba relacionado, en ese momento, con una noción empírica, no normativo, que resultó de la simple transposición de la descripción natural del proceso de dominación de los territorios y sus habitantes y del desarrollo histórico de las relaciones de poder al lenguaje jurídico y político, donde se transformó en un concepto normativo, del deber de ser²⁴.

El surgimiento del Estado moderno está relacionado con el ejercicio del poder político centralizado, indivisible y absoluto, con el surgimiento de corrientes filosóficas que forjarían y que promovieron el encuadre de la legitimación y el ejercicio del poder en esquemas racionales – con énfasis para los escritos de Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e

²³ Dicha ineficacia se caracterizará posteriormente por el escaso número de iniciativas legislativas populares que lograron ser aprobadas por el parlamento español y entrar en su sistema normativo.

²⁴ SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D. *op. cit.*, p. 43.

Immanuel Kant –, con el aumento del capitalismo como modo de producción, con las revoluciones en sus luchas por los derechos²⁵.

Desde esta perspectiva, y limitada a los temas centrales de esta investigación, es importante observar la síntesis histórica sobre el tema, presentada por Pierluigi Chiassoni²⁶, al abordar los temas del neoconstitucionalismo, el positivismo jurídico y la modernidad, señalando la existencia de dos acepciones principales del constitucionalismo, uno que es más restringido y específico, que emergió en el siglo XIX, y uno más amplio y genérico, que surgió en el siglo XX.

El primer significado se refiere a: 1) Las doctrinas del gobierno constitucional desarrolladas entre los siglos XVII y XV; 2) Los movimientos políticos que favorecen el establecimiento de gobiernos constitucionales y; 3) El conjunto de principios e instituciones legales específicas de los gobiernos constitucionales (preferiblemente constitución escrita, separación de poderes, garantía de algunos derechos civiles y políticos, poder legislativo representativo, poder judicial independiente, etc.).

Pierluigi Chiassoni continúa afirmando que el significado amplio adquiere un significado más general, como si fuera una "etiqueta sagrada de una categoría perenne de la ideología política occidental²⁷".

Observando la definición de constitucionalismo formulada por Nicola Matteucci, Pierluigi Chiassoni²⁸ presenta su entendimiento de constitucionalismo, desde la perspectiva perenne "como conjunto de ideologías de república óptima, que comparten el ideal de la supremacía de la ley (nodos) sobre el poder y la fuerza (krátos), cada una de ellas consiste

²⁵ SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 44.

²⁶ CHIASSONI, P., *Human rights and the problem of legal Injustice*, ADEODATO, João Maurício, (Coord.), São Paulo, Noeses, 2013, p. 72.

²⁷ CHIASSONI, P., *op. cit.*, p. 69.

²⁸ CHIASSONI, P., *op. cit.*, p. 72.

en una combinación de tres componentes: una doctrina moral (constitucionalismo ético o constitucionalista moral), una doctrina política (constitucionalismo político) y una doctrina jurídica (constitucionalismo jurídico).”

Después de presentar los dos primeros tipos de constitucionalismo jurídico - antiguo y medieval - Pierluigi Chiassoni aclara que el constitucionalismo jurídico moderno, que surgió en los siglos XVII – XIX hasta la primera mitad del siglo XX, coincide con la idea del liberalismo jurídico, en una perspectiva técnica, marco legal a través del cual se garantizaría a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales e, al mismo tiempo, el Estado se coloca en una condición que no puede violarlos, para realizar los valores del liberalismo ético y el objetivo del constitucionalismo político liberal.

A su vez, el constitucionalismo jurídico liberal conocería dos formas básicas de gobierno o Estado Constitucional: el Estado de derecho legislativo y el Estado de derecho constitucional. El primero fundado “sobre la idea de que la garantía axiológica y técnicamente más adecuada de los derechos individuales reside en una constitución flexible, informada por los principios del parlamentarismo democrático, la supremacía de la ley y la separación de poderes²⁹”.

El Estado de derecho constitucional, también llamado democracia constitucional o Estado Constitucional³⁰, se basa en la idea de que para

²⁹ CHIASSONI, P., *op. cit.*, p. 72.

³⁰ Fioravanti, después de presentar sus consideraciones sobre la constitución antigua y medieval, aclara la relación entre la democracia y la constitución moderna, afirmando que “Precisamente la Constitución alemana de Weimar de 1919 representa em certo sentido el comienzo de las constituciones democráticas del siglo XX.” Y continúa diciendo que la Constitución alemana de 1919 contiene los mismos elementos que han utilizado todas las Constituciones que la han sucedido. El primero de ellos es la presencia de un poder constituyente explícito. “La constitución existe por que el sujeto titular de aquel poder, que es el mismo povo soberano, la ha querido, tomando determinadas decisiones e imprimiendo por consecuencia, a esa misma constitución, determinados caracteres. Esas decisiones, a su vez, aparecen transcritas en la constitución, en el plano normativo, a través de grandes principios, que en general se refieren a los derechos de los ciudadanos en el plano civil, político y también social”. Este conjunto de normas se convierte en el núcleo fundamental de la

promover una garantía efectiva de los derechos y libertades individuales es necesario agregar a los elementos mencionados en el párrafo anterior una Constitución por escrito, con disposiciones sobre derechos civiles y políticos, junto con disposiciones sobre la organización del poder.

También debe adoptar el principio de supremacía de la Constitución escrita sobre la legislación, así como otorgar a un poder judicial independiente el poder de controlar la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, otras dos creaciones del constitucionalismo jurídico moderno tuvieron éxito, que son la introducción a través del liberalismo social de un catálogo de derechos sociales, así como el control judicial concentrado en un tribunal³¹.

En este camino evolutivo del constitucionalismo, Pierluigi Chiassoni, indica que la expresión neoconstitucionalismo aparece a fines del siglo XX, con una pluralidad de significados, incluido el de un conjunto de fenómenos institucionales, que abarca los procesos de transformación constitucional que ocurrieron en algunos países. después de la segunda guerra; así como la adopción de constituciones democráticas escritas, rígidas y garantizadas por la revisión judicial y por procesos de constitucionalización de los sistemas legales³².

constitución, representando el aspecto más esencial e inalienable de toda constitución. Los otros elementos serían la separación y el equilibrio de poderes, la protección judicial de los derechos y el método parlamentario de aplicación de las decisiones políticas. FIORAVANTI, M., *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Editorial Trota, 2001, pp.149-164.

³¹ Para profundizar en el significado y proyecciones del constitucionalismo, vid. DE JULIOS CAMPUZANO, A., (Editor), *Constitucionalismo: un modelo jurídico para la sociedad global*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2019; también, DE JULIOS CAMPUZANO, A., “El Estado Constitucional: tipologías normativas de las Constituciones contemporáneas e interpretación judicial de la Constitución”, en Eduardo de Porres Ortiz de Urbina (dir.), Jordan C. Sosa (dir.), Perfecto Andrés Ibáñez (pr.), *Derecho judicial: el derecho de creación judicial a la luz del siglo XXI*, Bosch, 2022, pp. 493-518.

³² “En la fórmula contemporánea de la democracia constitucional parece estar contenida la aspiración a un justo equilibrio entre el principio democrático, dotado de valor constitucional a través de las instituciones de la democracia política y el mismo papel del legislador y del gobierno, y la idea – ínsita en toda la tradición constitucionalista – de los límites de la política

Concluyendo esta digresión histórica del constitucionalismo, con respecto a lo que es relevante para esta investigación, observamos lo que Pierluigi Chiassoni señala sobre el segundo significado para el neoconstitucionalismo como un término genérico para un conjunto de fenómenos culturales que abarcan las teorías del estado de derecho constitucional, elaboradas en la cultura jurídica occidental, en segunda mitad del siglo XX, que, entre otros temas, discute la ideología del Estado Constitucional, una doctrina de interpretación y argumentación constitucional, una teoría explicativa o descriptiva del Estado Constitucional, etc.

Bajo el mismo sesgo expuesto anteriormente, Dallari, al enseñar sobre el Estado Constitucional, señala la existencia de “três grandes objetivos que, conjugados, iriam resultar no constitucionalismo: a afirmação da supremacia do individuo, a necessidade de limitação do poder dos governantes e a crença quase religiosa nas virtudes da razão, apoiando a busca da racionalização do poder³³”.

En este escenario, la comprensión de la democracia constitucional, así como sus posibles niveles de medición cualitativa y participación ciudadana, debe pasar por la percepción del paradigma del modelo de pensamiento legal en el que se inserta hoy, a saber, el post-positivismo o el neoconstitucionalismo.

En este ángulo, Ángel José Gómez Montoro³⁴, comentando el libro de Paloma Biglino Campos, *Retos a la libertad y Estado Constitucional*, afirma

a fijar mediante la fuerza normativa de la constitución y, en particular, a través del control de constitucionalidad siempre más determinante en el ámbito de las democracias modernas.” FIORAVANTI, M., *op. cit.*, pp. 163-164.

³³ DALLARI, D. A., *Elementos de teoria geral do estado*, São Paulo, Editora Saraiva, 2016, p. 197.

³⁴ MONTORO, Á. J. G., “Em defensa del estado constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 117, 2019, p. 343, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7173700>. [Consultado en: 15 enero 2021].

que o Estado Constitucional deve ser compreendido como “un edificio complejo, en el que todos los elementos son imprescindibles y se influyen mutuamente” destacando a necessidade da coexistência harmônica de seus elementos, cuáles son, “[...] soberanía en la comunidad, división de poderes, reconocimiento de derechos fundamentales y Estado de Derecho”.

Un punto que debe hacerse al tratar este tema es que en el paradigma del Estado constitucional, se requiere una conexión interna necesaria entre la democracia y el Estado de derecho, articulada por la soberanía popular. De ahí concluir Canotilho³⁵ que el Estado Constitucional debe ser un Estado de derecho democrático para ser un Estado con las cualidades que identifica el constitucionalismo moderno.

Aragón Reyes señala, en el mismo sentido, la necesaria interconexión entre democracia y Constitución, afirmando que “solo es una constitución auténtica, es decir, una constitución normativa, una constitución democrática, ya que solo permite limitar efectivamente, es decir, legalmente, la acción del poder³⁶”. El profesor español concluye que la democracia es el principio legitimador de la Constitución, por el cual la Constitución adquiere su condición normativa única.

Ferrajoli presenta el constitucionalismo como un nuevo paradigma, no sólo del derecho, sino también de la propia democracia, “gerando uma refundação de ambos³⁷”. En este sentido, en relación con el cambio de paradigma de la democracia, Ferrajoli aclara la introducción de la dimensión sustancial en la

³⁵ CANOTILHO, J. J. G., *Direito constitucional e teoria constitucional*, Coimbra, Edições Almedina, 2003, p. 93.

³⁶ ARAGÓN REYES, M., *Constitucion y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 25.

³⁷ FERRAJOLI, L., *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015, p. 80.

democracia “pelos limites e pelos vínculos de conteúdo impostos aos poderes políticos pelos princípios e direitos constitucionalmente estabelecidos³⁸”.

A partir de la afirmación anterior, Ferrajoli señala la existencia de tres implicaciones relativas al paradigma constitucional relacionado con la democracia. El primero de ellos, y el que nos interesa en este momento, es que todos los sujetos a los que se atribuyen constitucionalmente los distintos tipos de derechos fundamentales son titulares de las respectivas normas sustantivas. De ahí que, “uma vez estipulados constitucionalmente, os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade de contingentes maiorias e deveriam ser substraídos também do poder de revisão; ou, melhor, deveria ser admitida apenas a sua aplicação, jamais a sua restrição e, muito menos, a sua supressão³⁹”.

Por lo tanto, las discusiones sobre los temas relacionados con la democracia y con la participación ciudadana⁴⁰, en particular con respecto a la iniciativa legislativa ciudadana, deben buscar sus fundamentos filosóficos legitimadores para comprender el marco de apoyo en el modelo actual del Estado Constitucional y en sus promesas y pretensiones de promover el bienestar social, con el fin de promover el fortalecimiento y la ampliación del derecho fundamental a la participación política.

³⁸ FERRAJOLI, L., *op. cit.*, p. 86.

³⁹ FERRAJOLI, L., *op. cit.*, p. 87.

⁴⁰ Señala Martínez que “El Estado constitucional que históricamente surge tras las revoluciones liberales de finales del s. XVIII se convierte a partir de un determinado momento en un Estado democrático. Eso significa que dicho Estado tiene su principio legitimador en la idea de la democracia, o, mejor dicho, en una idea concreta de democracia, la de que el poder emana del pueblo y el Estado debe organizarse de tal modo que el proceso político se mantenga siempre abierto a la participación de los ciudadanos. Éstos, como titulares del poder político, deben tener derecho a participaren los procesos políticos de libre autodeterminación colectiva: el derecho a dirigir por sí mismos su destino compartido, en forma de autogobierno de hombres y mujeres libres e iguales. La idea de participación política, por tanto, es consustancial al Estado democrático”. MORÁN MARTÍN, R., *Participación y exclusión política causas, mecanismos y consecuencias*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 329.

El Estado Constitucional contemporáneo tiene el deber de reconocer los derechos fundamentales de sus ciudadanos y el deber de actuar, a través de todos sus poderes, para que la efectividad de estos derechos sea una realidad. Esta acción estatal, como forma de legitimación constante del sistema democrático, debe tener como objetivo que todo lo que pueda ser perfeccionado en el sistema legislativo del Estado sea perfeccionado.

1.1.2. El macroprincipio de la dignidad humana y los derechos políticos.

¿En qué medida la mejora del instituto de la iniciativa legislativa ciudadana en Brasil podría contribuir a la realización del principio constitucional de la dignidad del ser humano, previsto por la Constitución brasileña de 1988?

Antes de intentar presentar una respuesta sugerida a la pregunta anterior, debemos reflexionar que, como se señaló en el apartado anterior, hay que tener en cuenta que España y Brasil son Estados constitucionales y, como afirma Aragón Reyes⁴¹, al abordar el tema de la naturaleza jurídica de la Constitución, en particular sobre la Constitución y los demás componentes de la estructura del Estado y de la sociedad, que “la Constitución es la estructura jurídico-política de un Estado concreto, que a su vez, se integra como momento en la estructura total del Estado y de la sociedad⁴²”.

Pero, un Estado no existe por sí mismo, debe tener propósitos, objetivos a alcanzar, los cuales deben estar relacionados con los seres humanos que son componentes de las sociedades que los integran⁴³. ¿Y cuál es entonces la

⁴¹ ARAGÓN REYES, M., *op. cit.*, p. 315.

⁴² ARAGÓN REYES, M, *op. cit.*, p. 327.

⁴³ Los objetivos de los Estados son presentados y defendidos de forma diferente por los modelos normativos de la democracia liberal y republicana. Ambos son criticados por no ser capaces de lograr, en su totalidad, la justicia que las sociedades modernas esperan de ellos, por lo que Habermas presenta un nuevo modelo de democracia, por así decirlo mejorado, la

interrelación entre el ser humano y el constitucionalismo democrático actual? Para intentar responder a esta pregunta, recurrimos a las consideraciones de Barroso, cuando afirma que “el constitucionalismo democrático tiene como fundamento y objetivo la dignidad de la persona humana⁴⁴”.

Por muy fluido que pueda parecer inicialmente, debe perseguirse el concepto constitucional de la dignidad de la persona humana. Así, Barroso ofrece un concepto mínimo de dignidad humana, estructurado en tres elementos, que son “(1) el valor intrínseco de todo ser humano, así como (2) la autonomía de cada individuo, (3) limitado por algunas restricciones legítimas que se le imponen en nombre de valores sociales o intereses estatales (valor comunitario). Por tanto, los tres elementos que integran el contenido mínimo de dignidad, en la sistematización aquí propuesta, son: valor intrínseco de la persona humana, autonomía individual y valor comunitario⁴⁵”.

La autonomía, uno de los elementos del mencionado concepto de la dignidad de la persona humana, “implica la capacidad del individuo de autodeterminación, de decidir el rumbo de su propia vida y de desarrollar libremente su personalidad. Significa el poder de hacer valoraciones morales y elecciones existenciales sin imposiciones externas indebidas⁴⁶.”

deliberativa, buscando aprovechar de esos modelos lo que tendrían de bueno, insertando los conceptos de la teoría de la acción comunicativa, en busca de una sociedad ideal de diálogo. HABERMAS, J., *A inclusão do outro: estudos de teoria política*, trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe, Edições Loyola, São Paulo, 2002, pp. 269-284.

⁴⁴ BARROSO, L. R., “O constitucionalismo democrático no brasil: crônica de um sucesso imprevisto”, p. 19, disponible en: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2017/09/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf. [Consultado en: 10 enero 2021].

⁴⁵ BARROSO, L. R., “O constitucionalismo democrático no brasil: crônica de um sucesso imprevisto”, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁶ BARROSO, L. R., “O constitucionalismo democrático no brasil: crônica de um sucesso imprevisto”, *op. cit.*, p. 22.

Así, la autonomía, en relación con el objeto de esta investigación, “está en el origen de los derechos políticos, de los derechos de participación en la conducción de los asuntos públicos. La democracia se basa en la soberanía popular – todas las personas son libres e iguales y pueden y deben participar en las decisiones que afectan a sus vidas –, constituyendo una alianza de todos en un proyecto de autogobierno. La autonomía pública identifica aspectos centrales del derecho de cada persona a participar políticamente e influir en el proceso de toma de decisiones, no solo desde el punto de vista electoral, sino también a través del debate público y la organización social⁴⁷”.

En el mismo sentido, y tratando específicamente de la relación entre el principio democrático y los derechos políticos, Sarlet y Castro⁴⁸ señalan que la positivización y la garantía de los derechos políticos son condiciones esenciales para el funcionamiento del principio democrático, al mismo tiempo que es su parámetro de legitimidad. Sus conclusiones son claras y firmes: donde no hay derechos políticos reconocidos y garantizados, no habrá democracia.

Illueca Ballester⁴⁹, a su vez, al tratar el tema de la participación política como derecho⁵⁰, manifiesta que “Podemos definir los “derechos políticos” como el conjunto de facultades y titularidades que hacen efectiva la

⁴⁷ BARROSO, L. R., “O constitucionalismo democrático no brasil: crônica de um sucesso imprevisto”, op. cit., p. 22.

⁴⁸ SARLET, I. W. y ALMAGRO, D., “Los derechos políticos en España y Brasil: una aproximación en perspectiva comparada”, *Revista de Estudios Constitucionales*, v. 11, n. 1, disponible en: <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/65>. [Consultado en: 10 enero 2021].

⁴⁹ ILLUECA BALLESTER, J. E., “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades”, *Revista de Derecho UNED*, n. 16, 2015, p. 1103, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/15280/13385>, [Consultado en: 10 enero 2021].

⁵⁰ Illueca Ballester presenta una síntesis de las relaciones entre el Estado Social, las generaciones de derechos fundamentales y la evolución histórica de los derechos políticos en: ILLUECA BALLESTER, J. E., op. cit., pp.1103-1107.

participación de las personas en la vida política, en la formación de la voluntad del Estado en cualquiera de los niveles en que dicha voluntad se exprese.”

Los derechos políticos en España están consagrados en el artículo 23 de la Constitución Española de 1978, que reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos mediante el sufragio y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Regresando a lo anterior, considerando la relevante necesidad de establecer y reafirmar el vínculo entre democracia, derechos políticos⁵¹ y dignidad de la persona humana, Sarlet, Marinoni y Mitidiero citando las lecciones de Peter Häberle señalan que “a democracia é a garantia organizacional e política da dignidade da pessoa humana e do pluralismo, ao passo que esta assume a condição de premissa e pressuposto antropológico do Estado Democrático de Direito. Afinal, é mediante a fruição de direitos de participação política (ativos e passivos) que o indivíduo não será reduzido à condição de mero objeto da vontade estatal (mero súdito), mas terá assegurada a sua condição de sujeito do processo de decisão sobre a sua própria vida e a da comunidade que integra⁵²”.

El Título I de la Constitución Española de 1978, al tratar de los derechos y deberes fundamentales, establece em su artículo 10.1 que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de

⁵¹ El derecho a la participación viene recogido también en el artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que establece que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. [Consultado en: 10 noviembre 2021]. Igualmente el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, reconoce que “Todos los ciudadanos gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. [Consultado en: 10 noviembre 2021].

⁵² SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 695.

la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

En cuanto a los derechos políticos, teniendo en cuenta lo dicho anteriormente sobre los fundamentos en los que se basa cada modelo constitucional de democracia en cada Estado, lo que tenemos es que la modelación de los derechos políticos encuentra en el derecho internacional el establecimiento de unos lineamientos mínimos, sin más detalles sobre el tema. A su vez, el legislador constituyente brasileño de 1988 optó por establecer amplios detalles sobre el tema de los derechos políticos en la actual Constitución⁵³.

Los derechos políticos en el escenario del derecho constitucional brasileño de 1988, son reconocidos como derechos fundamentales, lo que los caracteriza por tener la impronta de una fundamentalidad formal, es decir, “desde el punto de vista del derecho constitucional positivo, fueron integrados expresa o implícitamente en la constitución y apartados de la esfera de disponibilidad de los poderes constituidos⁵⁴” –, así como la fundamentalidad material - aunque, además de la relevancia de la propiedad jurídica protegida, se destaca su relevancia “en la perspectiva de las opciones de los constituyentes, acompañada de la atribución de la jerarquía normativa correspondiente y el régimen jurídico-constitucional asegurado por el constituyente a las normas de derechos fundamental”.

Los derechos políticos están relacionados con el derecho al voto, la pérdida, suspensión y adquisición de derechos políticos, así como la regla de anualidad en materia electoral, prevista en el art. 14 a 16 de la Constitución brasileña de 1988. Además, los derechos políticos están también relacionados

⁵³ Sarlet, Marinoni y Mitidiero presentan una síntesis del reconocimiento de los derechos políticos en la escena internacional y brasileña en *op. cit.*, pp. 696-735.

⁵⁴ SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 321.

con el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos que están regulados por el art. 17 de la citada Constitución brasileña.

En esta perspectiva, los derechos políticos se pueden clasificar bajo varias de sus características, entre las que se pueden citar las clasificaciones desde la perspectiva objetiva, subjetiva, como derechos de defensa, como derechos individuales o colectivos.

No obstante, y a pesar de otras posibles clasificaciones, cabe señalar que “Con independencia de la clasificación que se quiera adoptar, como categoría autónoma o como categoría mixta entre los derechos de defensa y prestacionales, los derechos políticos resultan esenciales en el ordenamiento jurídico del Estado Constitucional al garantizar a los ciudadanos ¿y sólo a ellos? un espacio de libertad individual y un derecho de participación individual - pero con trascendencia colectiva - en la conformación de los órganos estatales de acuerdo a las exigencias propias de los principios esenciales que configuran la democracia constitucional: el principio democrático y la soberanía popular. De su reconocimiento y eficacia dependerá en buena medida la legitimación del Estado democrático de derecho⁵⁵”.

De todo lo anterior y en respuesta a la pregunta formulada al inicio de este apartado, entendemos que el perfeccionamiento del instituto de la iniciativa legislativa ciudadana contribuirá directamente a la realización del principio constitucional de la dignidad de la persona humana en Brasil, debiendo reafirmarse siempre la citada relación tanto durante la tramitación de los procedimientos legislativos para su perfeccionamiento como en las fases interpretativas de la aplicación del instituto. En palabras de Piovesan, “É no valor da dignidade da pessoa humana que a ordem jurídica encontra seu próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, na tarefa de interpretação normativa. Consagra-se, assim, dignidade da pessoa

⁵⁵ SARLET, I. W. y ALMAGRO, *op. cit.*, p. 389.

humana como verdadeiro super princípio a orientar o Direito Internacional e o Interno⁵⁶".

1.1.3. Democracia directa y democracia representativa.

La iniciativa legislativa ciudadana es un instrumento relacionado con el ejercicio de qué modelo de democracia en Brasil, ¿directa o representativa?

La presencia en las Constituciones brasileña y española de los principios democráticos y de la dignidad de la persona humana entre sus fundamentos nos lleva a la necesidad de reflexionar y analizar la democracia y sus calificativos más conocidos para comprobar en qué lugar de ellos encajaría la iniciativa legislativa ciudadana y cómo debe ejercerse para mejorar la calidad democrática del Estado.

En primera instancia, debe establecerse que la diferencia notable entre las llamadas democracia directa y democracia representativa radica en el nivel preponderante de participación de los ciudadanos o sus representantes en la toma de decisiones políticas del Estado.

El concepto de democracia en la Constitución es comúnmente abordado por la filosofía⁵⁷, sin embargo, la comprensión también es necesaria desde una perspectiva jurídica, considerando que cuando la democracia está presente en un texto constitucional, se convierte en un concepto jurídico con su significado determinado a través del texto constitucional⁵⁸.

⁵⁶ PIOVESAN, F., *Direitos humanos: O princípio da dignidade da pessoa humana e a Constituição de 1988*, Malheiros, São Paulo, 2004, p. 92.

⁵⁷ BARZOTTO, L. F., *A democracia na constituição*, São Leopoldo, Editora Unisinos, 2006, p. 9.

⁵⁸ BARZOTTO, L. F., *op. cit.*, p. 9.

Perceptible, así, las interfaces entre los temas de la política y el derecho con respecto a la comprensión del concepto de democracia. Barroso aborda esta discusión afirmando que “a separação entre direito e política tem sido considerada como essencial no Estado Constitucional democrático”, y agrega que “na política vigora a soberania popular e o princípio majoritário. O domínio da vontade. No direito, vigora o primado da lei (the rule of law) e do respeito aos direitos fundamentais. O domínio da razão⁵⁹”.

Profundizando en su análisis en relación a la referida relación, el Juez del Supremo Tribunal Federal brasileño denota la existencia de dos planes que deben ser percibidos, a saber, el plan de creación de la ley, donde no existe separación entre derecho y política, tomando en cuenta que el derecho es uno de los principales productos de la política. Por otro lado, en términos de aplicación de la ley, la separación entre el derecho y política se considera posible y deseable.

Las interfaces entre derecho y política, en lo que respecta a la comprensión de la democracia constitucional en los Estados modernos, también son abordadas por Dallari, cuando, después de discutir los movimientos e ideales que se difundieron en el siglo XVIII en Europa, y que determinaron las orientaciones del Estado, enumera entre los principios que empezaron a orientar a los Estados las demandas por la democracia y la soberanía de la voluntad popular, que plantearon el problema de la participación popular en el gobierno y la preservación de la libertad y la igualdad de derechos.

Dallari afirma que “As transformações do Estado, durante o século XIX e primeira metade do século XX, seriam determinadas pela busca de realização desses preceitos, os quais se puseram também como limites a qualquer objetivo público. A preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, por se

⁵⁹ BARROSO, L. R., *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, São Paulo, Saraiva, 2011, p. 415.

considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade⁶⁰”.

Lo que se puede entender de lo expuesto hasta ahora es que el concepto de democracia, desde una perspectiva constitucional, atraviesa el tema de la política y los fines mismos para los que se estableció el Estado Constitucional. Históricamente, como señala Dallari, “o constitucionalismo, assim como a moderna democracia, tem suas raízes no desmoronamento do sistema político medieval, passando por uma fase de evolução que iria culminar no século XVIII, quando surgem os documentos legislativos a que se deu o nome de Constituição⁶¹”.

Por tanto, es necesario buscar una comprensión histórica mínima del origen de la democracia, así como de lo que sucedió a lo largo de los años en torno a lo que las sociedades aspiraban con el ideal democrático y lo que realmente ven en la realidad de los hechos, es decir, lo prometido y lo logrado. La democracia debe verse, en lenguaje metafórico, como una película y no como una fotografía, teniendo en cuenta su carácter transitorio, pasajero, marcado por avances y retrocesos en su calidad. Así que hablamos de democracias más o menos fuertes / consolidadas o no consolidadas en diferentes estados en diferentes momentos.

Cuando se realiza un análisis etimológico, la palabra democracia presenta la combinación de dos expresiones de origen griego, a saber, "demos", pueblo y "kratos", poder. Así, la noción inicial de la palabra se refiere a la noción de un régimen de gobierno en el que el poder pertenece y sería ejercido por el pueblo.

La idea inicial de democracia asociada a Grecia se remonta al ideal de libertad, de autogobierno, del ejercicio del poder realizado efectiva y

⁶⁰ DALLARI, D. A., *op. cit.*, p. 149.

⁶¹ DALLARI, D. A., *op. cit.*, p. 196.

directamente por los ciudadanos, de ahí la asociación de los postulados griegos con una democracia calificada como democracia directa.

Este concepto inicial de democracia, el concepto griego, debe entenderse de cara a las características de la sociedad de su época y, además, debe tenerse en cuenta que, a lo largo del tiempo, se han producido cambios significativos en el concepto antes mencionado.

Como señala Sartori, “Hay una profunda diferencia entre la democracia tal y como la entendían los antiguos e la democracia de los modernos. En ambas el principio de legitimidad es el mismo, pero todo lo demás es distinto. La primera es un ejercicio propiamente dicho, y en ese sentido – directo – del poder, mientras que la segunda es un sistema de – control – y limitación del poder. La primera no prevé representación, mientras que la segunda se basa en la transmisión representativa del poder⁶²”.

Sartori agrega que “Si definir la democracia es explicar qué significa el vocablo, el problema se resuelve rápido; basta saber un poco de griego.” Eso es porque la palabra significa poder, *kratos*, del pueblo, *demos*⁶³. Sin embargo, además de la definición etimológica, la definición de democracia es mucho más compleja, teniendo en cuenta que la palabra requiere de una definición prescriptiva, deber ser, y también no se puede ignorar la definición descriptiva, el ser.

Desde la perspectiva etimológica, Sartori⁶⁴ afirma que democracia quiere decir ‘poder popular’, pero, em seguida, cuestiona, ¿Quién es el pueblo⁶⁵? Y

⁶² SARTORI, G., *op. cit.*, 2009, p. 57.

⁶³ SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Madrid, TAURUS, 2009, p. 3.

⁶⁴ SARTORI G., *op. cit.*, 2009. pp. 13-20.

⁶⁵ Friedrichi Müller presenta, entre otras concepciones, la visión del "pueblo" como destinatario de los beneficios civilizatorios del Estado y de las personas participantes. MÜLLER, F., *Quem é o povo? a questão fundamental da democracia*, trad. de Peter Naumann, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010, pp. 60-63.

¿como atribuir poder al pueblo? Para responder a la primera pregunta pasa a entender que entre las seis posibles definiciones de personas que presenta la que mejor lo identificaría sería la aplicación del principio de mayoría moderada, que permite que las personas gobiernen según la regla de la mayoría, pero ejerciendo su poder dentro de los límites. determinado al ingresar elementos del conjunto del voluntariado popular.

Al responder a la segunda pregunta, Sartori enfrenta a la imposibilidad práctica, considerando la evolución y complejidad de las sociedades de masas actuales, de que el pueblo se gobierne directamente a sí mismo, reconociendo que la elección y la representación son los instrumentos sin los cuales la democracia no se da, avalando siempre la pertinencia de la legitimidad del poder al concluir que “Para ello, la democracia puede decidir que el poder es legítimo solo cuando su inversión viene de abajo, solo emana del voluntariado popular, lo que significa, en concreto, sí y libremente permitido⁶⁶”.

Uno de los puntos centrales que Sartori⁶⁷ llama la atención sobre el concepto de democracia y que tiene gran relevancia para la presente investigación, consiste en la percepción de que la democracia debe entenderse bajo la cuestión de la fuente y la propiedad legitimadora del poder, que, una vez lograda, dirige al significado y la esencia de lo que debería esperarse de los regímenes democráticos.

El politólogo italiano continúa en sus consideraciones, afirmando que “Decimos democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedade libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por

⁶⁶ SARTORI, G., *op. cit.*, 2009, p. 23.

⁶⁷ SARTORI, G., *op. cit.*, 2009, p. 24.

una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “respondan” a los gobernados. Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes e gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el Pueblo y no viceversa^{68 69} .

En continuación de las definiciones presentadas para la palabra democracia, en Bobbio⁷⁰ se encuentra una definición mínima, consistente en presencia de tres elementos, a saber, la atribución a un gran número de ciudadanos del derecho a participar directa o indirectamente en la toma colectiva de decisiones del estado, la existencia de reglas procedimientos para la toma de decisiones, así como a quienes se les pide que decidan o

⁶⁸ SARTORI, G., *op. cit.*, 2009, p. 24.

⁶⁹ Desde la perspectiva histórica de la democracia en Grecia, a pesar de la extensión del texto, es relevante prestar atención a las consideraciones de Cerqueira cuando afirma que “Na Grécia Antiga, a partir do séc. VIII a.C., viveu-se um processo absolutamente original do ponto de vista político. Ao fim de um longo período denominado por M. Finley como a Idade de Ulisses, pois se nos apresenta por meio das narrativas épicas da Ilíada e Odisséia, a realeza homérica entra em crise, cedendo espaço à aristocracia, que progressivamente se apropria das prerrogativas do poder, relegando aos descendentes da realeza apenas funções religiosas. Nesse período, o poder é repartido entre membros da elite militar e terratenente, descendentes da nobreza homérica, que desmembram o poder em três funções: militar, exercida pelo polemarcho; administrativa, pelo arconte; e religiosa, pelo arconte basileus – ou seja, a figura do rei destituída de seus poderes políticos. (Aristóteles, A Constituição de Atenas, III.). Nesse primeiro passo, mesmo que ainda nas mãos da aristocracia, o poder começa a sair da esfera do privado – onde se localizava sob controle do rei – e avança no sentido do estabelecimento da ordem pública. O poder não é mais a pessoa; agora, o poder é a função. Para o exercício dessa, escolhe-se por eleição indivíduos que exercerão esses cargos por um período determinado. O poder – a *arché* – passa então a circular entre a comunidade que possuía plenos direitos de cidadania, que correspondia, pelo menos até finais do séc. VII (no caso ateniense), à elite terratenente e militar. Nessa transição entre a monarquia e a nascente pólis aristocrática, surge o conceito de que o poder do Estado devia estar sujeito ao interesse público e que esse público (a comunidade cidadã) devia exercê-lo por si mesmo, e não delegar a uma autoridade real com poderes ilimitados. Esse público, esse grupo de cidadãos, restringia-se, na cidade arcaica, a um reduzido grupo de cidadãos ricos com monopólio das funções militares, administrativas e religiosas”. CERQUEIRA, F. V., “As origens do direito ocidental na pólis grega”, *Revista Justiça e História*, Porto Alegre, n. 3, 2002, p. 9, disponível em: https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucho/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v2n3/doc/04-Fabio.PDF. [Consultado em: 2 noviembre 2020].

⁷⁰ BOBBIO, N., *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

elijan a quienes deben decidir enfrentar alternativas reales y poder elegir entre las opciones.

A su vez, Smith, al comenzar su análisis de la democracia en América Latina, comprende la necesidad de la presencia de tres principios para formular la definición de democracia, a saber, el principio de participación, de modo que no haya un segmento sustancial de la población que está excluido de la búsqueda efectiva del poder político; El principio de competencia, por el cual debe haber competencias libres, justas y regulares para llegar al apoyo de la población, es decir, elecciones legítimas y, finalmente, el principio de responsabilidad, que los representantes electos deben actuar como electorados y justificar sus acciones y decisiones para permanecer en el cargo⁷¹.

Pues en relación con la llamada democracia directa, Luis Aguiar de Luque, presenta un concepto como “régimen político en el que la adopción de decisiones de interés general para la comunidad corresponde a la totalidad de los ciudadanos, que se pronuncian respecto a ellas de modo personal e individualizado, esto es, el clásico ideal de autogobierno⁷²”.

Por tanto, considerando los objetivos e ideas del autogobierno en una comunidad política guiada por la llamada democracia directa, se concluye que con el desarrollo de Estados caracterizados por sociedades más complejas, con un mayor número de ciudadanos que viven en extensiones territoriales más grandes, la existencia y permanencia de un régimen político basado exclusivamente en la democracia directa se volvió pragmáticamente inviable en el mundo contemporáneo.

⁷¹ SMITH, P. H., *La democracia en América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, 2009, pp. 24-25.

⁷² AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y estado constitucional*, Madrid, Edersa, 1977, p. 311.

En este escenario se desarrolló la filosofía político – legal relacionada con el ejercicio del poder político por parte de representantes del pueblo, lo que se denominó democracia representativa⁷³, es decir, el pueblo / ciudadano, titular del poder, otorga mediante procedimientos electivos, un mandato a determinadas personas / partidos políticos para que ejerzan su poder efectivo, en determinados períodos y bajo determinadas condiciones⁷⁴.

Las actuales Constituciones brasileña y española tienen disposiciones que denotan los dos modelos de democracia mencionados, sin que, en principio, se establezca una preponderancia de uno sobre el otro. Esto lleva a entender la necesidad de un diálogo constante entre ellos, una retroalimentación constante en el flujo democrático, para que los Estados puedan cumplir sus funciones. Un monólogo, o un diálogo de apariencias, no será adecuado para este propósito.

Así, reflexionando sobre las elaboraciones de las Constituciones actuales española y brasileña, es posible constatar que la enunciación del principio democrático entre los fundamentos de los mencionados Estados, al comienzo de sus Constituciones, tiene entre sus justificaciones en particular, como se señaló, los períodos de represión política experimentados por esos países,

⁷³ Raúl Canosa Usera, esclarece que “La democratización de la titularidad de la soberanía reconocida ahora al pueblo y la universalización del sufragio no significan que cada individuo decida sino únicamente que cada uno pueda participar en la elección de quienes van a decidir y lo haga periódicamente en elecciones libres. Como se apuntaba, no hay en rigor verdadera representación pues el representante político no sustituye la voluntad del elector que por ello no es representado, sino que interpreta una abstracta voluntad general que los representantes expresan en cada momento adoptando las decisiones que libremente consideran idóneas. Se protege, para ello, la libertad del representante con instrumentos tales como la prohibición de mandato imperativo o las prerrogativas parlamentarias.” CANOSA USERA, R., “Sistema electoral y participación política”, en *Participación y exclusión política causas, mecanismos y consecuencias*, (Directora) Morán Martín, R., Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 318.

⁷⁴ Hay otras cuestiones filosóficas que impregnan los elementos de la democracia representativa que, a efectos de la presente investigación, no se analizarán aquí. Sin embargo, se puede profundizar en el tema, entre otros, en CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Sobre la democracia representativa un análisis de sus capacidades e insuficiencias*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2013.

anteriores a sus promulgaciones, lo que dio lugar a la necesidad de sus legisladores constituyentes hicieron evidente a todos que los estados nacieron en un nuevo paradigma, con declaraciones, no solo simbólicas, sino intencionalmente transformadoras de sus realidades.

Por lo tanto, más allá del concepto etimológico y/o de los calificativos que se den a los modelos de democracia directa o representativa adoptados por Brasil y España, cabe destacar que una marca esencial de sus regímenes políticos tiene que ver con la forma constante de legitimación del ejercicio del poder y el reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Una vez definidos los esquemas básicos de los modelos de democracia enumerados anteriormente y antes de presentar nuestra comprensión de en cuál de esos modelos encaja la iniciativa legislativa ciudadana⁷⁵, reflexionaremos sobre los niveles de calidad democrática de los Estados constitucionales contemporáneos.

1.2. La crisis de la democracia en el Estado Constitucional.

Más allá de una comprensión estática de la democracia, como podríamos ilustrar metafóricamente a través de la visión aislada de uno de los puntos componentes de un gráfico, es necesario buscar una comprensión dinámica de la misma, a la luz de su calidad, observándola desde la perspectiva de su constante movilidad y de las posibles acciones a adoptar para su mejora.

Aún pensando en el tema de manera análoga a los conceptos geométricos, el desarrollo de la democracia estatal a lo largo del tiempo no tiende, por regla general, a estar representado por una línea en un gráfico que estaría en una

⁷⁵ Como se ha mencionado anteriormente, existen posiciones doctrinales con argumentos relevantes sobre la identificación más adecuada de la naturaleza jurídica de la iniciativa legislativa popular como ejercicio de democracia directa o indirecta.

trayectoria ascendente constante, mejorando cada vez sus parámetros cualitativos. En realidad, la trayectoria de esta línea imaginaria que representa, por hipótesis, la calidad de la democracia en un gráfico puede sufrir retrocesos en el tiempo que la dirijan hacia valores descendentes donde sus características cualitativas son consistentes con democracias débiles.

Pero, si bien es incuestionable el surgimiento de condiciones de facto y / o legales que pueden degradar la calidad de la democracia en los Estados, se puede afirmar con seguridad que el Estado Constitucional, basado en el principio democrático, tiene entre sus institutos normativos la presencia de instrumentos de participación ciudadana, directa o indirecta, que sean capaces de promover la reorientación de sus niveles de calidad democrática a niveles elevados.

Desde esta perspectiva, lo que no se debe olvidar es que las soluciones a las crisis que se presenten en los Estados Constitucionales, en lo que respecta a temas relacionados con la consolidación y mejora de la calidad de la democracia, especialmente las relacionadas con el posible desfase entre las aspiraciones populares y las decisiones adoptadas por los parlamentarios, deben pasar por la asimilación de la existencia de instrumentos estructurales en el propio sistema constitucional, para su mejora. Entonces, el remedio para los problemas de la democracia es más democracia.

En este sentido, Aragón Reyes destaca el entrelazamiento necesario entre la validez y la legitimación de una Constitución con el principio democrático, al afirmar que “la democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta no solo como forma política histórica (o como verdadera y no falsa forma de Estado), sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que solo a través de ese principio legitimador la Constitución adquiere su singular condición normativa , ya que es la democracia que presta

a la Constitución una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas⁷⁶”.

Desde la perspectiva brasileña, la Constitución de 1988 establece, en el único párrafo, de su primer artículo, que todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de representantes elegidos o directamente, de conformidad con sus disposiciones. Por su parte, la Constitución española de 1978 establece, en el artículo 1.2, que la soberanía nacional reside en la república española, de la cual emanan los poderes del Estado.

Recordando las historias de Brasil y España, especialmente en períodos anteriores a sus Constituciones vigentes, es posible afirmar que el principio democrático tiene un carácter rector para la interpretación e implementación de todas las normas que se ajustan a sus sistemas normativos infraconstitucionales.

Los Estados Constitucionales actuales en cuestión presentaron promesas, compromisos, esperanzas a sus ciudadanos, por lo que Barroso⁷⁷ afirma que “Democracia, direitos fundamentais, desenvolvimento económico, justiça social e boa administração são algumas das principais promesas da modernidade. Estes os fins maiores do constitucionalismo democrático, inspirado pela dignidade da pessoa humana, pela oferta de iguais oportunidades às pessoas, pelo respeito à diversidade e ao pluralismo, e pelo projeto civilizatório de fazer de cada um o melhor que possa ser⁷⁸”.

El período de transición en Brasil del régimen autoritario al democrático estuvo marcado por una intensa participación ciudadana, que llegó a tener su pico de externalización en el 5 de octubre de 1988, cuando el parlamentario brasileño Ulysses Guimarães, presidente de la entonces Asamblea Nacional

⁷⁶ ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, D.L, 1989, p. 27.

⁷⁷ BARROSO, L. R., 2011, *op. cit.*, p. 114.

⁷⁸ BARROSO, L. R., 2011, *op. cit.*, p. 114.

Constituyente, pronunció un discurso entusiasta y esperanzador en función de la promulgación de la nueva Constitución, que llamó la Constitución Ciudadana, destacando el cambio en la dirección por la cual se constituyó el país.

El referido discurso presentó los desafíos del actual escenario social brasileño y la esperanza de mejores días⁷⁹. Por otro lado, décadas después de la promulgación de la Constitución brasileña, los desiderados expuestos en los discursos esperanzadores de los constituyentes de 1988 no se realizaron plenamente, en particular la implementación del principio democrático.

La situación de deficiencia democrática no es exclusiva del Estado brasileño, según Castells, “Apesar da progressiva democratização do Estado representativo, nos últimos tempos tem causado fortuna, e não só entre os movimentos sociais mais críticos de que “não nos representam”, com a qual querem denunciar a insuficiente resposta que nosso sistema de representação está oferecendo as aspirações cidadanas de conseguir uma sociedade democráticamente avançada⁸⁰”.

⁷⁹ Señoras y señores constituyentes. 2 de febrero de 1987. Los reclamos de las calles resuenan en esta sala. La Nación quiere cambiar. La Nación debe cambiar. La Nación cambiará. Estas son palabras contenidas en el discurso de toma de posesión como presidente de la Asamblea Nacional Constituyente. Hoy, 5 de octubre de 1988, con respecto a la Constitución, la Nación ha cambiado. (Aplausos) La Constitución cambió en su elaboración, cambió en la definición de los Poderes. Cambió restaurando la federación, cambió cuando quiere cambiar el hombre ciudadano. Y solo un ciudadano gana un salario justo y suficiente, lee y escribe, vive, tiene hospital y medicinas, ocio cuando descansa. En un país de 30 millones, 401 mil analfabetos, que afrenta al 25 por ciento de la población, es importante advertir que la ciudadanía comienza con el alfabeto. Llegamos, esperamos la Constitución como un vigilante espera el amanecer. BRASIL. Acervo da Câmara dos Deputados, íntegra do discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulisses Guimarães, p. 34, disponible en: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/camara-e-historia/339277--integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente--dr.-ulisses-guimaraes-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/camara-e-historia/339277--integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente--dr.-ulisses-guimaraes-(10-23).html). [Consultado en: 12 agosto 2015].

⁸⁰ CASTELLS, M., *Ruptura: a crise da democracia liberal*, trad. de Joana Angélica d'Avila Melo, São Paulo, Zahar, 2018, p. 34.

En el escenario brasileño, el ex presidente Cardoso⁸¹ identifica la existencia de una crisis política y moral, relacionada con la corrupción y el mal gobierno, teniendo entre sus factores la falta de confianza que llegó a gran parte de la llamada "clase política", parte de los negocios y la administración pública, evidenciada en en gran parte debido a los resultados expuestos por la llamada "Operación Lavajato⁸²."

Cardoso continúa diciendo que "en el centro de la crisis está la brecha entre las aspiraciones de la población y la capacidad de las instituciones políticas para responder a sus demandas⁸³". Morais, al hablar de la crisis política y de representación, señala que la democracia representativa, en medio de una sociedad compleja, al mismo tiempo que ha excluido a la política del debate social de los temas, se ha convertido en un instrumento incapaz de responder adecuadamente a todas las angustias, pretensiones, intenciones de la sociedad⁸⁴

Bajo el mismo tema, sin embargo desde la perspectiva española⁸⁵, al considerar la existencia de una crisis en el modelo de democracia representativa, Tudela Aranda señala que, por diversas razones, la sociedad concluye en una lectura preliminar que el sistema político no resuelve los problemas que los afectan y que "El sistema político no es eficaz, la

⁸¹ CARDOSO, F. H., *Crise e reinvenção da política no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 2018, p. 19.

⁸² "Operación lavajato" es la mayor investigación sobre corrupción conducida en el país. Iniciada en el año 2014, unificó acciones que apuraban crímenes financieros con recursos públicos.

⁸³ CARDOSO, F. H., *op. cit.*, p. 73.

⁸⁴ MORAIS, J. L. B., *As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2011, pp. 69-70.

⁸⁵ La crisis democrática en España, especialmente en relación con la democracia representativa, es tratada, entre otros, por Eduardo Vírgala Foruría. VÍRGALA FORURIA, E., "Crisis de la representación y democracia directa en España ", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 29, 2013, p. 11-23, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/360065>. [Consultado en: 20 julio 2022].

democracia representativa no es eficaz. Y la mirada se dirige, necesariamente, a las instituciones que personifican ese sistema. Entre ellas, dos van a concentrar el debate alrededor de la crisis de la democracia representativa. Parlamento y partidos políticos⁸⁶”.

Tudela Aranda continúa señalando la percepción de los españoles, especialmente de la parte joven de la sociedad, de la creciente distancia del Parlamento en relación con sus aspiraciones al afirmar que “El Parlamento no ha sido capaz de transformar su funcionamiento y sus funciones de forma que pueda transmitir sensación de eficacia y necesidad a los ciudadanos. Y, por otra parte, su agenda y forma de funcionar se ha alejado paulatinamente de las inquietudes de los ciudadanos y, muy en particular, de las nuevas generaciones⁸⁷”.

En el mismo sentido, Mallaína García⁸⁸, al abordar el tema de los debates sobre los modelos de democracia representativa y democracia directa, presenta sus consideraciones sobre la existencia de una crisis de representatividad, consistente con lo que podría entenderse como “gobierno de partido”, donde prevalecería la distancia entre representativos-representados.

En este escenario, donde la crisis de la democracia, especialmente cuando se observa desde la perspectiva del modelo representativo es un consenso, la mejora de la iniciativa legislativa ciudadana tiene la capacidad de contribuir

⁸⁶ TUDELA ARANDA, J., “La democracia contemporánea. mitos, velos y (presuntas) realidades”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017, p. 129, disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaespanoladederecho-constitucional/numero-111-septiembrediciembre-2017/la-democracia-contemporanea-mitos-velos-y-presuntas-realidades-1>. [Consultado en 10 enero 2021].

⁸⁷ TUDELA ARANDA, J., *op. cit.*, p.129.

⁸⁸ MALLAÍNA GARCIA, C., “Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva”, *Fundación Alternativas*, 10-16, disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/0492aa6202ff06e9e7390c941dd49bc6.pdf. [Consultado en: 10 enero 2021].

al fortalecimiento de la democracia, sin antagonismos ni solapamientos con el modelo de democracia representativa, pero actuando en su complementariedad, legitimando el modelo de gobierno democrático en su conjunto⁸⁹.

Lo que se ha presentado hasta ahora en relación con la democracia, en particular, en medio de los desafíos que se presentan para el fortalecimiento de la calidad democrática, en medio de la crisis antes mencionada, es que la democracia, no puede entenderse solo en un aspecto formal, caracterizado por un proceso de legitimación de la adquisición y ejercicio del poder estatal basado en la noción de soberanía popular, sino también en un aspecto material, porque la democracia debe (re) legitimarse permanentemente porque el gobierno democrático no debe ser legítimo solo de vez en cuando desde algún punto de partida⁹⁰.

Concluye el profesor brasileño que “Vale frisar que, à assim chamada legitimação pelo título (origem) e pelo procedimento, sempre deverá ser acrescida uma legitimação pelo conteúdo, sendo nesse plano que os princípios fundamentais, com destaque para a separação de poderes, a dignidade da pessoa humana, a soberania, a cidadania, o pluralismo político (no Brasil, expressamente elencados no art. 1º da CF) não podem ser dissociados da compreensão concreta da democracia, assim como se dá com os direitos humanos e fundamentais em geral. Igualmente relevantes para uma democracia efetiva se revelam os princípios da constitucionalidade e da legalidade, a responsabilidade política dos detentores de poder, a independência do Poder Judiciário, precisamente para fazer valer os

⁸⁹ Otros factores que también deben ser tomados en cuenta para entender el escenario de la existencia de la actual crisis democrática en Brasil, marcada, en particular, por el incumplimiento de las promesas de su constitución, son presentados por Moreira, al referirse a cuestiones relacionadas con la ocurrencia de una llamada modernidad tardía, subciudadanía y y la fuerte desigualdad social existente en el país. MOREIRA, N. C., *Fundamentos de uma teoria da constituição dirigente*, Florianópolis: Conceito, 2010.

⁹⁰ SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, pp. 695-696.

princípios e direitos fundamentais - incluindo os direitos políticos -, o que, tudo somado e devidamente articulado, assegura que se possa falar em autêntico Estado Democrático de Direito⁹¹.

Por tanto, los Estados brasileño y español se constituyeron sobre la base de la democracia constitucional y tienen retos urgentes que afrontar, entre los que destaca la existencia de una crisis de legitimación en sus regímenes políticos. Un paso importante para tratar de superar este desafío es entender que la interpretación jurídica en el Estado Constitucional tiene principios propios que deben orientar su acción estatal, para que se obtenga una mejora constante y creciente de su calidad democrática.

En esta perspectiva, es importante considerar que el perfeccionamiento de las disposiciones constitucionales y legales para el ejercicio de la iniciativa legislativa ciudadana en Brasil tiene la capacidad de fortalecer la aproximación entre los ciudadanos y sus representantes, contribuyendo a la minimización de la mencionada crisis.

1.2.1. La crisis de la calidad democrática en el Estado Constitucional.

Las metodologías que objetivan realizar la clasificación de las democracias de los Estados con respecto a su calidad son variadas y utilizan criterios no uniformes, sin embargo, la percepción subjetiva referente a la caída de la calidad democrática encuentra soporte científico en algunas investigaciones realizadas por instituciones que se dedican al tema.

A modo de ejemplo, se pueden observar los datos publicados por la revista británica "The Economist", a través de la "Economist Intelligence Unit"⁹², en

⁹¹ SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 696.

⁹² ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. The Economist: the intelligence unit, disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>. [Consultado: 20 junio 2022].

2021, en el informe sobre la evaluación de la situación global de la democracia, con información sobre ciento sesenta y cinco países y dos territorios.

El índice de democracia de “The Economist Intelligence Unit” se basa en cinco categorías, a saber, proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. La puntuación se basa en 60 (sesenta) indicadores con algunas categorías, donde cada país evaluado se clasifica en uno de los cuatro tipos de regímenes democráticos enumerados por la revista: democracia completa, democracia fallida, régimen híbrido y régimen autoritario.

La revista británica citada anteriormente, justo al comienzo de la descripción de los datos de la encuesta para el año 2021, destaca la alarmante situación de crisis democrática en los países analizados, al afirmar que “La democratización sufrió más retrocesos en 2021, ya que el porcentaje de personas que viven en democracia cayó muy por debajo del 50% y los regímenes autoritarios ganaron terreno. El informe de este año concluye que la democracia experimentó su mayor descenso anual desde 2010, cuando la crisis financiera mundial provocó importantes retrocesos. La puntuación del índice descendió en todas las regiones menos en una, y las restricciones relacionadas con la pandemia siguen limitando las libertades individuales⁹³”.

⁹³ El citado informe también aclara que “El deterioro de la puntuación global en 2021 se vio impulsado por un descenso de la puntuación media regional en todo el mundo, excepto en Europa del Este, cuya puntuación se estancó en un nivel bajo. Se produjeron caídas especialmente importantes en América Latina (-0,26), América del Norte (-0,22) y Asia y Australasia (-0,16). Europa Occidental registró una modesta caída en su puntuación media regional, de 0,07, continuando el descenso constante de la región en el transcurso de la última década. La puntuación media regional de Oriente Medio y el Norte de África (MENA) descendió ligeramente, un 0,03, y la del África Subsahariana, un 0,04, pero ambas sufrieron grandes descensos en 2020, por lo que ambas se deterioraron en 2021 partiendo de una base baja. Europa del Este fue la única región que no retrocedió en comparación con 2020, manteniendo la misma puntuación media regional de 5,36, pero la estabilidad de la puntuación oculta experiencias divergentes en toda la región. ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. The Economist: the intelligence unit, *op. cit.*

La percepción de la existencia de crisis democrática mundial también viene siendo expuesta por medio de artículos de opinión publicados en periódicos. El 29 de mayo de 2017, Ariel Ávila, subdirector de la Fundación Paz y Reconciliación, escribió un artículo de opinión en el diario *El País*, con el título "Los problemas de las democracias contemporáneas", donde presenta indicadores que evidencian la crisis que viene enfrentando la democracia en varios Estados latinoamericanos.

Ávila destaca que "Todo lo anterior sucede en medio de supuestas democracias fuertes, de donde se celebran elecciones regularmente y de donde, según la ley, todo ciudadano puede elegir y ser elegido. Pero, en medio de esas democracias nacionales, lo que se da a nivel regional y local son, como lo dijo el profesor Gibson, autoritarismos subregionales. Es decir, estructuras políticas familiares o unipersonales que controlan todos los factores de distribución del poder. Utilizan la violencia o los recursos económicos como estrategia ganadora⁹⁴".

Por su parte, Gentili y Trotta han enfrentado el tema de la crisis de la calidad de la democracia⁹⁵, cuando afirmaron que la democracia enfrenta hoy una profunda crisis. "La idea es una crisis en la que se ha puesto en jaque en el suelo la democracia social, participativa, deliberativa y popular, sino

⁹⁴ ÁVILA, A., "Los problemas de las democracias contemporáneas", *El país*, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/05/30/colombia/1496110529_459054.html. [Consultado en: 20 noviembre 2020].

⁹⁵ "Tanto en América Latina como en la Unión Europea (UE) se pone de relieve una desconfianza creciente en las instituciones democráticas. El Latinobarómetro sobre "La Confianza en América Latina 1995-2015" pone de relieve cómo partidos políticos, gobierno y parlamento reciben el apoyo medio del escaso 30% de la sociedad latinoamericana (respectivamente, 20%, 33% y 37%), muy por debajo del 69% de la iglesia y del 45% de media de bancos, medios de comunicación y fuerzas armadas. Por su parte, el Eurobarómetro refleja un acusado descenso en la confianza en parlamentos y gobiernos nacionales, desde la media del 42% de septiembre de 2007 —momento del inicio de la crisis financiera global—, hasta mínimos del 24% en agosto de 2013. Esta tendencia es incluso más acusada para la propia UE como institución, donde la participación en las elecciones al Parlamento Europeo no deja de descender desde el 63% de 1979 al 42,6% de 2014. El nivel de desconfianza institucional es, por tanto, equiparable a uno y otro lado del Atlántico." Suárez Antón, O. J., *Iniciativa legislativa popular: análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 23.

también la democracia representativa y republicana, incluso en su versión más tímidamente reformista. En el vivimos suelo una crisis de la democracia sustantiva, radical, transformadora y libertaria. Vivimos la crisis de la democracia burguesa en su versión más sistémica: aquella en que los ciudadanos y ciudadanas solos como votantes ocasionales, aspirando mediante el recambio de gobernantes a maximizar su bienestar ya defender sus intereses y privilegios. La situación parece compleja y, en pocas veces, perturbadora. En América Latina, las sociedades no votan, cuando lo hacen, eligen que claramente se contraponen a los derechos que afirman su reconocimiento como sujetos ciudadanos. La gente, cuando vota, parece estar votando contra la gente. Muchas veces, voto vota. "Expresa su opinión con la contundencia del silencio, la indiferencia⁹⁶".

La existencia de un déficit democrático actual en los Estados ya sea en términos de democracia representativa o de democracia directa, justifica la pertinencia de llevar a cabo una investigación dirigida a reflexionar sobre el estado actual de las cosas, buscando identificar posibles acciones que, una vez adoptadas, puedan contribuir a mejorar este escenario⁹⁷.

⁹⁶ GENTILI, P., y TROTTA, N., *América Latina: la democracia en la encrucijada*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial La Página S.A., 2016, pp. 11-12.

⁹⁷ Salvat, al tratar el pensamiento de Habermas sobre la democracia deliberativa, en particular sobre el sentido normativo crítico y la crisis de la razón política, afirma "La cuestión de la política y la democracia no es una temática por tanto que emerja desde un interés particular en la mecánica electoral o institucional per se. Su acercamiento a estos temas los hace desde la articulación de su teoría de la sociedad y su filosofía de la comunicación, y, por cierto, desde la toma de conciencia de los déficits existentes en el capitalismo tardío que se relacionan particularmente con los tipos de justificación de una praxis democrática y la pérdida de un horizonte normativo compatible, argumentable, de normas y estructuras valóricas que sostengam. Le preocupan estos déficits del capitalismo tardío en cuanto expresan a su modo las patologías de la modernidad. Patologías que acrecientan el hecho de la alienación política de los ciudadanos frente a un poder social y administrativo que se les aparece como ajeno, extraño, y vacío; frente a un Estado que desarrolla su aparato administrativo de manera ajena al control mayoritario, de espaldas a las necesidades y requerimientos de las mayorías, las que se limitan a una censura parcial, de votación, pero sin poder incidir en darle otra dirección a la lógica del sistema político, evaluado muchas veces como complemento de la lógica del mercado y sus exigencias." SALVAT, P., *Poder y ciudadanía: estudios sobre hobbes, foucault, habermas y arendt*, Santiago de Chile, RIL Editores, 2014, pp. 104-105.

Desde esta perspectiva, un hecho reciente relacionado con el ejercicio de la democracia directa en Brasil, a través de la iniciativa legislativa popular, y este escenario de crisis democrática antes mencionado, fue la presentación por parte del Ministerio Público a la sociedad de un conjunto de propuestas legislativas, denominadas "Dez medidas de combate à corrupção".

El proyecto arriba mencionado comenzó a ser desarrollado en 2014 y terminó el 29 de marzo de 2016, después de más de ocho meses de recolección de firmas, con la entrega, al Congreso Nacional brasileño, de la documentación conteniendo 2.028.263 (dos millones veintiocho mil doscientas sessenta y tres) firmas de ciudadanos que lo apoyaron. Fue una iniciativa legislativa popular coordinada por el Ministerio Público brasileño⁹⁸.

En síntesis las propuestas de alteraciones legislativas buscaron, entre otros resultados, agilizar el procesamiento de acciones de improbidad administrativa y acciones criminales; instituir el examen de integridad para agentes públicos; criminalizar el enriquecimiento ilícito; aumentar las sanciones por corrupción en caso de altos importes; responsabilizar a los partidos políticos y criminalizar la práctica de la "caja B", revisar el sistema de recursos y las hipótesis del jefe del habeas corpus; modificar el sistema de prescripción e instituir otras herramientas para la recuperación del dinero público desviado.

El 30 de noviembre de 2016, la Cámara de Diputados brasileña, órgano legislativo en el que se tramitó inicialmente el proyecto de ley, votó las propuestas presentadas, modificándolas significativamente, excluyendo puntos clave del texto original, como la criminalización del enriquecimiento ilícito, la creación de la figura del "denunciante", que recibe una recompensa por denunciar ilegalidades, el aumento del estatuto de limitaciones de los

⁹⁸ El contenido de las medidas propuestas por la mencionada iniciativa legislativa popular no se defiende en la presente investigación como correcto y/o adecuado, es decir, no se realiza en este momento un juicio de mérito de cada una de ellas. Lo que se presenta es la existencia de un movimiento de la sociedad civil que culminó con la presentación de una iniciativa legislativa popular que, tras su tramitación parlamentaria, vio alterada su esencia.

crímenes, pasando a decir a partir de la oferta de la denuncia y no de su recepción, excluyó el acuerdo criminal, donde la sanción podría ser negociada y aceptada por el autor, y removiendo todas las reglas sobre la celebración del acuerdo de lenidad.

Los parlamentarios aún incluyeron en el proyecto la tipificación del crimen de abuso de autoridad por magistrados y miembros del Ministerio Público. De las diez medidas presentadas por el Ministerio Público, autor del proyecto, sólo dos fueron íntegramente preservadas: a) criminalización de la "caja B"; b) el artículo que exige que los Tribunales de Justicia y el Ministerio Público divulguen informaciones sobre el tiempo de procesamiento de los procesos e identifiquen los motivos de la demora en juzgarlos.

La limitación del uso de recursos que protegen el progreso de los procesos y la medida que haría la corrupción criminal dolosa permaneció en parte cuando la ventaja o daño a la Administración Pública es igual o superior a diez mil salarios mínimos vigentes en la época del hecho.

Teniendo en cuenta los cambios sustanciales que se introdujeron en el texto del proyecto de ley, basado en una iniciativa legislativa popular, originalmente presentado y el que finalmente se aprobó, han surgido críticas en el sentido de que se ha producido una desfiguración de la esencia de la iniciativa legislativa popular. Desde esta perspectiva, la tercera parte de esta investigación reflexionará sobre la existencia o no de vínculos mínimos entre el texto que se presenta a través de una iniciativa legislativa popular y el texto que finalmente llega a ser aprobado por el parlamento en el Estado Constitucional brasileño.

Por tanto, la existencia de una crisis recurrente de la democracia en los Estados constitucionales es un hecho incontrovertible. En este sentido, el fortalecimiento del derecho fundamental a la participación política a través de la iniciativa legislativa popular es uno de los instrumentos que tiene la capacidad de proporcionar un aumento de la calidad democrática de los

Estados, siempre teniendo en cuenta su necesaria interrelación complementaria con la democracia representativa⁹⁹.

1.3. El principio democrático y su interpretación como principio legitimador del Estado Constitucional.

La comprensión del derecho fundamental a la participación política, por medio de la iniciativa legislativa popular, debe pasar necesariamente por un punto antecedente y relevante que concierne a los diferentes matices que están presentes entre la interpretación de las normas constitucionales, entre los cuales se encuentran principios constitucionales, y la interpretación de reglas infraconstitucionales.

Al considerar que la iniciativa legislativa popular se basa en el principio constitucional democrático, debemos prestar especial atención al hecho de que cualquier procedimiento legislativo que implique la elaboración de normas jurídicas debe involucrar una interpretación dirigida a su efectividad en el mundo de los hechos. Observando, además, que una construcción meramente formal e ineficaz tiende a promover, al final, la deslegitimación del propio Estado Constitucional.

En la perspectiva del paradigma del Estado Constitucional, se produce un cambio en cuanto a la interpretación jurídica que impone la necesidad de,

⁹⁹ En relación con la democracia, sus crisis a lo largo del tiempo y su necesidad de mejora, Amado y Soares aclaran que “esta temática não é nova. Ao contrário, no decorrer da história antiga (Grécia e Roma), moderna e contemporânea, a democracia já conviveu com diversos sistemas que colocaram (e colocam) em risco a própria existência da raça humana, a exemplo dos regimes autocráticos, teocráticos e ditatoriais. É forçoso reconhecer que, no fim, a democracia sempre sobreviveu e, de certa forma, se consagrou, ao menos nos países ocidentais. Esta tem sido a sua sina: evoluir para sobreviver!”. AMADO, M. A. N. y SOARES, R. M. F. “Crise da democracia representativa e a (i) legitimidade política através do direito: a solução grega”, *Revista Populus*, n. 4, 2018, disponible en: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8108>. [Consultado en: 12 noviembre 2021].

junto a una interpretación tradicional, basada en la objetividad y la neutralidad interpretativa, se debe reconocer y aplicar la normatividad de los principios¹⁰⁰.

Así, la fuerza normativa de los principios, entre los cuales el democrático, en el Estado Constitucional brasileño quedó evidenciado por Bussinguer, al afirmar que “No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988 – resultado de uma luta política pela democratização do País, transição de um Estado autoritário para um Estado em construção e busca democrática – trouxe também uma nova perspectiva para o posicionamento do Judiciário, fincada em um ideário direcionado sobretudo para efetivação e garantia dos Direitos Humanos e Sociais, a partir de uma base principiológica, focada na igualdade, na liberdade e na justiça. A transição das normas-regras para as normas-princípios traz, para a sociedade e para o Judiciário, em particular, uma exigência de reposicionar os antigos modos de pensar e decidir o que é justo em uma sociedade plural, sincrética, desigual e complexa, como a sociedade brasileira¹⁰¹”.

Hablando del Estado democrático de derecho, Piovesan señala que, “sob o prisma da reconstrução dos direitos humanos que é possível compreender, no Pós-Guerra, de um lado, a emergência do chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, de outro, a nova feição do Direito Constitucional ocidental, em resposta ao impacto das atrocidades então cometidas. No âmbito do Direito Constitucional ocidental, são adotados Textos

¹⁰⁰ Sobre esta cuestión vid. Algunos de los trabajos de la profesora Laura Miraut: MIRAUT MARTÍN, Laura., “Reflexiones en torno a la doctrina del sentido claro de los textos jurídicos”, *Anuario de filosofía del derecho*, n. 19, Madrid. BOE, 2002, pp. 377-399; también, de la misma autora, “Las opciones axiológicas de la función judicial”, *Revista de ciencias jurídicas*, n. 8-9, 2003-2004, pp.189-202.

¹⁰¹ BUSSINGUER, E. C. A., “A teoria da proporcionalidade de Robert Alexy: uma contribuição epistêmica para a construção de uma bioética latino americana”, *Repositório institucional UNB*, p. 27, disponible en: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19803>. [Consultado en: 1 diciembre 2020].

Constitucionais abertos a princípios, dotados de elevada carga axiológica, que com destaque para o valor da dignidade humana¹⁰²”.

La Constitución brasileña de 1988 tiene principios que guían la interpretación de sus normas, teniendo Bonavides expuesto a la luz de que, “Em verdade, os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa¹⁰³”.

Existe una fuerte interrelación entre el principio democrático y la ciudadanía contemplados en la Constitución brasileña de 1988, teniendo en cuenta que el primero está plasmado en su artículo 1, mientras que el segundo es uno de sus fundamentos, estando presente en el segundo inciso del mismo artículo. Ao tratar da progresiva construção democrática de la ciudadanía, Aláez Corral, esclarece que “la ciudadanía moderna, presente en los textos constitucional-democráticos, ha de ser concebida hoy en un sentido jurídico como el vínculo que permite, a través del ejercicio de los derechos fundamentales —sobre todo los de carácter político-participativo—, una praxis cívica funcionalmente orientada a preservar tanto el marco constitucional del proceso comunicativo que la hace posible como la pluralidad cultural de los sujetos y los grupos que se hallan sujetos a ese marco¹⁰⁴”.

¹⁰² PIOVESAN, F., *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 87.

¹⁰³ BONAVIDES, P., *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Malheiros Editores, 2015, p. 294.

¹⁰⁴ ALÁEZ CORRAL, B., “La progresiva construcción democrática de la ciudadanía”, en COSTA, P., ALÁEZ CORRAL, B., Nacionalidad y ciudadanía, *Fundación Coloquio Jurídico Europeo*, Madrid, 2008, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/273137696_Nacionalidad_ciudadania_y_democracia_en_la_configuracion_de_la_nacionpueblo_Fundamentos_Cuadernos_monograficos_de_Teoria_del_Estado_Derecho_publico_e_Historia_constitucional_n_7_2012_pp_85-129. [Consultado en: 25 julio 2022].

El ordenamiento jurídico es un sistema integrado por normas, reglas y principios, cuyo vértice es la Constitución. En este sentido, las normas constitucionales deben tener la capacidad de imponer, aunque sea por la fuerza, si fuera necesario, la realización de los efectos que pretendan para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado con la sociedad, o incluso la capacidad de asociar algún tipo consecuencia del incumplimiento de sus determinaciones.

Esta capacidad de las normas constitucionales, basada en la imperatividad, es denominada por Barcellos¹⁰⁵ como eficacia legalmente calificada. Entre las modalidades de efectividad jurídica señalada, considerando la relevancia para el objeto de esta investigación, se analizarán la negativa y la interpretativa, todas ellas derivadas de la construcción doctrinal, con el objetivo de incrementar la capacidad necesaria para llevar a cabo los efectos previstos por los principios constitucionales.

Desde el principio, debe sostenerse que la efectividad legal negativa está asociada con la idea de la existencia de un núcleo mínimo esencial del principio legal, que consiste en ciertos efectos inexorablemente contenidos en la descripción del principio o en cierta conducta absolutamente indispensable para el logro del fin indicado por él. Sobre la base de este corolario, todas las normas o actos que impiden los efectos de un principio jurídico constitucional deben declararse inválidos.

Por otro lado, la efectividad jurídica interpretativa de los principios consiste en la posibilidad de exigir al Poder Judicial, al interpretar las normas, utilizar como parámetro referencial vinculante la norma superior que le otorga legitimidad y validez, seleccionando entre las posibles interpretaciones de la

¹⁰⁵ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, pp. 36-37.

ley jerárquicamente inferior, la que mejor cumple los objetivos de la norma superior¹⁰⁶.

Según Barroso, "a interpretação jurídica consiste na atividade de revelar ou atribuir sentido a textos ou outros elementos normativos (como princípios implícitos, costumes, precedentes), notadamente para o fim de solucionar problemas¹⁰⁷".

Para Mendes, Coelho e Branco, el gran desafío actual de la hermenéutica jurídica es la aproximación entre la norma general y la realidad objetiva, una superación del abismo entre lo abstracto y lo concreto, afirmando que "Si es cierto, como generalmente se dice, que el problema fundamental para el operador de la ley no es la distancia cronológica entre la elaboración de la norma y su aplicación, sino la distancia material entre la generalidad de su enunciado y la singularidad de la caso de decidir – una distancia que algunos juristas, hasta el límite, consideran irreductible – entonces el trabajo del intérprete se presenta no solo como una tarea de desvelar o fijar significados que, en cierta medida, permanecen ocultos, sino también como un intento de mediar y superar esa distancia real, ese abismo que separa lo general y lo particular, lo abstracto y lo concreto¹⁰⁸".

La interpretación jurídica de la iniciativa legislativa popular en el Estado Constitucional debe por tanto realizarse de tal manera que, entre las opciones existentes, el intérprete de la norma elija la que promueva la mayor y más efectiva participación popular, observando el necesario equilibrio entre las formas de manifestación de la democracia, directa y representativa.

¹⁰⁶ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, pp. 94-95.

¹⁰⁷ BARROSO, L. R., *op. cit.*, p. 292.

¹⁰⁸ MENDES, G. F., COELHO, I. M., y BRANCO, P. G. G., *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*, Brasília, Brasília Jurídica, 2000, p. 55.

1.3.1. Interpretación constitucional y efectividad de la participación popular.

La interpretación constitucional, un modo de interpretación legal, a su vez, tiene peculiaridades, especificidades, señaladas por Barroso, que lo diferencian de la interpretación de las normas infraconstitucionales, especialmente en lo que respecta a: a) la posición jerárquica de la Constitución en el sistema legal; b) lenguaje de la Constitución, caracterizado por una textura abierta y principios vagos y conceptos legales indeterminados; c) temas disciplinados en el texto constitucional, que se ocupan de la organización del poder político, la definición de los derechos fundamentales y la indicación de valores y propósitos públicos; y d) la extensión política de la Constitución, haciendo la transición entre el poder constituyente original y el orden establecido.

Miranda, al discutir la interpretación de la Constitución, planteó el postulado de máxima efectividad, afirmando que “[...] la regla fundamental debe recibir el significado que le dé la mayor efectividad. Es decir, se le debe otorgar, ligado a todos los demás, la máxima capacidad de regulación e implementación. Ver, en el campo de los derechos fundamentales, la preservación del contenido esencial, en particular, de los derechos, libertades y garantías, el carácter esencial de las restricciones y el carácter excepcional de su suspensión; y, en particular, en el campo de los derechos sociales, la garantía, al menos, de que no se produzcan retrocesos abruptos”¹⁰⁹.

Lo que tenemos, entonces, es que el principio democrático establecido en las actuales Constituciones brasileña y española debe ser valorado e interpretado para darle la máxima efectividad, con el objetivo de cumplir las promesas que se hicieron a los respectivos pueblos.

¹⁰⁹ MIRANDA, J., *Manual de direito constitucional*, t. 2, Coimbra, 2007, p. 306.

El contenido y la efectividad legal del principio democrático fueron señalados por Aragón Reyes¹¹⁰ en un artículo científico sobre el tema, en el mismo año en que se promulgó la Constitución brasileña de 1988. Con respecto al contenido, argumenta que el principio democrático tiene una característica única, ya que contiene una doble dimensión, es decir, la doble capacidad de operar como principio material y como principio estructural. “De tal manera que esta doble capacidad es lo que mejor define su carácter de principio vertebrador de la Constitución (lo que no sucedería exactamente si fuera solo un principio de dimensión material o un principio de dimensión estructural)¹¹¹”.

A continuación, Aragón Reyes sostiene que los principios generales se caracterizan por la abstracción y que, dado que es el principio democrático del más fundamental de los principios generales, debe intervenir para ordenar ciertas conexiones. “El principio democrático en su sentido más general, mencionado anteriormente, tiene un contenido con un alto (inevitable) grado de abstracción: la propiedad popular del poder. Este contenido toma forma en los diferentes niveles donde se ejerce el poder¹¹²”.

Desde la perspectiva hermenéutica, Aragón Reyes señala una característica relevante del principio democrático para el desarrollo de la presente investigación, afirmando que el principio democrático no es un mero principio de validez de la Constitución, sino el principio de su legitimación, siendo el núcleo de la comprensión de cada texto constitucional y la directriz de la ordenanza en su conjunto¹¹³.

¹¹⁰ ARAGÓN REYES, M., “La eficacia jurídica del principio democrático”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 24, 1988, pp. 9-45, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8057>. [Consultado en: 10 diciembre 2020].

¹¹¹ ARAGÓN REYES, M., 1988, p. 29.

¹¹² ARAGÓN REYES, M., 1988, *op. cit.*, p.30.

¹¹³ARAGÓN REYES, M., 1988, *op. cit.*, p. 31.

Por otro lado, al tratar la efectividad del principio democrático, Aragón Reyes lo presenta como un principio general-global desde la perspectiva de su efectividad interpretativa; como principio sectorial general, también desde la perspectiva de la interpretación y, finalmente, dentro del alcance de las organizaciones no públicas.

Aún desde la perspectiva de la comprensión del aspecto interpretativo del tema, es importante prestar atención a las consideraciones de Morales, cuando, al presentar las características fundamentales de la definición democrática del Estado en la Constitución española, afirma que “La definición constitucional del Estado español como “democrático” contenida en el artículo 1.1, del nuevo texto fundamental de 1978 comporta, pues – sin nos atenemos a esa definición descriptiva por la que acabamos de optar – la vinculación del mismo a una concreta filosofía, a una forma de comprender la vida política, cuyos rasgos básicos nos ayudará a precisar la propia Constitución. Contenidos fundamentales de dicha calificación conforme a aquella filosofía de referencia, podemos considerar que son: 1) un concreto criterio respecto del problema de la residencia de la soberanía; 2) una concepción de la sociedad; y 3) una paralela visión participativa del proceso político¹¹⁴”.

La interpretación constitucional, con respecto al objeto de la presente investigación, busca presentar la importancia del tema a ser entendido desde la perspectiva del proponente de la iniciativa legislativa ciudadana y la perspectiva de los miembros del Poder Legislativo a los que se dirige la propuesta. Lo que se defiende es la visión habermasiana del diálogo, donde las partes pueden actuar en igualdad y con libertad.

Desde la primera perspectiva, es relevante señalar la existencia de una relación intrínseca entre el derecho fundamental a la participación política, a través de la iniciativa legislativa ciudadana y la acción interpretativa de los

¹¹⁴ GARRORENA MORALES, A., *El estado español como estado social y democrático de derecho*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 120.

miembros de la sociedad, en un proceso constante de democratización de la interpretación constitucional, tomando en consideración que la etapa Interpretativa es un antecedente necesario para el proceso de presentación de una iniciativa legislativa popular.

Las personas con derecho constitucional a presentar una iniciativa legislativa ciudadana deben tener en cuenta que la comprensión de los temas estructurales del sistema constitucional del Estado, como sus fundamentos, sus objetivos, los derechos y garantías fundamentales, su organización política y administrativa, las reglas sobre la separación de poderes, entre otros temas disciplinados por la Constitución, deben considerarse como una premisa, un antecedente lógico, para el ejercicio de su derecho fundamental de participación política.

Ciertamente, no todos los proponentes y partidarios de una iniciativa legislativa ciudadana deben ser especialistas en Ciencias Políticas o Derecho Constitucional, pero como partícipes de una sociedad abierta de intérpretes de la Constitución¹¹⁵, deben buscar tomar en cuenta la importancia de conocer mínimamente las disposiciones constitucionales al intentar insertar un tema en la agenda legislativa de su Estado.

Por otro lado, además del aspecto interpretativo desde el punto de vista del proponente de iniciativas legislativas ciudadanas, las consideraciones anteriores buscan establecer la necesidad de que los miembros del Poder Legislativo, a quienes se envía dicha iniciativa, presten atención al hecho de que toda su actividad interpretativa debe estar encaminada a promover una mayor efectividad a la participación popular, en línea con las disposiciones constitucionales.

¹¹⁵ HEBERLE, P., *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*, trad. de Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

Nunca está de más decir que la importancia de perfeccionar los institutos de participación ciudadana efectiva, entre los que se encuentra la iniciativa legislativa popular, está umbilicalmente relacionada con el fortalecimiento del principio democrático y de la ciudadanía. En palabras de Aláez Corral, “Si la ciudadanía es, pues, utilizando las palabras del sociólogo inglés T. H. Marshall, la expresión de la plena pertenencia del individuo a la comunidad (full membership), no cabe duda alguna de que su desarrollo jurídico ha de estar totalmente vinculado al principio democrático y a la maximización tanto de las facultades a cuyo través se articula dicha praxis cívica, como del colectivo subjetivo que se forma a partir de la atribución del status de ciudadano¹¹⁶”.

Lo que consideramos relevante destacar en cuanto a la interpretación de las cuestiones relacionadas con el proceso legislativo para la elaboración de normas para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular es la necesidad de que el legislador busque que el producto final de su acción tenga la aptitud de ser eficaz para promover la aplicación del principio democrático, uno de los pilares sustentadores del Estado Constitucional, mediante la participación efectiva de los ciudadanos en la deliberación pública en el Parlamento a través del ejercicio de la iniciativa legislativa popular¹¹⁷.

Desde este punto de vista, las propuestas que se presentarán en la parte final de esta investigación para el perfeccionamiento de la legislación

¹¹⁶ ALÁEZ CORRAL, B., *op. cit.*, p. 107.

¹¹⁷ En este sentido, Castellá Andreula, al tratar el tema referido a la participación ciudadana en el parlamento, especialmente sobre cómo involucrar más a los ciudadanos en el procedimiento legislativo, afirma que: “Como reto, hay que procurar que las distintas modalidades de participación que se prevean, como mecanismos de consulta y deliberación, permitan canalizar efectivamente inquietudes y demandas sociales, sirvan para una apertura de los procedimientos parlamentarios a la ciudadanía, y logren una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Ello contribuye a una mayor transparencia, a una más acabada integración de los intereses en presencia, y a un mejor control del poder”. CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 5, 2013, p. 211 disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=19613>. [Consultado en: 26 julio 2022].

brasileña que disciplina el ejercicio de la iniciativa legislativa popular tienen como parámetro rector los fundamentos filosóficos que sustentan la interpretación en el Estado Constitucional, con el objetivo de incrementar su calidad democrática.

1.3.2. El derecho fundamental a la participación política y el sentimiento constitucional.

Los derechos humanos¹¹⁸ son categorías, en palabras de Alfonso de Julios-Campuzano, “emprenhadas de historicidade cuja consagração é o fruto de um processo de descobrimento progressivo de concretas necessidades históricas¹¹⁹”. Así, la mejora, desde la perspectiva de la realización del derecho fundamental¹²⁰ a la participación política, se encuentra en este proceso histórico, caracterizado por luchas constantes, con etapas donde se producen avances, estancamientos o retrocesos.

También es importante enfatizar que es imposible, debido a las limitaciones objetivas de la investigación, discutir aquí todos los aspectos de una teoría

¹¹⁸ Es necesario aclarar que la presente investigación adoptará la distinción entre las expresiones "derechos humanos" y "derechos fundamentales", según lo declarado por Salet , quando afirma que “o termo “direitos fundamentais” se aplica àqueles direito (em geral atribuídos à pessoa humana) reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àqueles posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional) e universal.”

¹¹⁹ DE JULIOS-CAMPUZANO, A., *Os desafios da globalização: modernidade, cidadania e direitos humanos*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2008, p. 134.

¹²⁰ “La expresión “derechos fundamentales” es un concepto relativamente reciente, pues los derechos que surgen con el Estado constitucional a principios del siglo XIX no nacen como derechos fundamentales. En realidad, este término aparece por vez primera en el constitucionalismo de la primera posguerra mundial y se generaliza y afianza con el constitucionalismo de la segunda posguerra, es decir, a partir de 1945. Los alemanes hacen uso de esta expresión en la Constitución de Weimar (1919) y después en la Ley Fundamental de Bonn de 1949”. IGLESIAS BÁREZ, M., *Estructura orgánica y derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2012.

general de los derechos fundamentales constitucionalmente apropiados para Brasil y España, especialmente considerando los matices existentes en cada uno de sus sistemas constitucionales.

Sin embargo, conviene aclarar algunos puntos clave sobre el tema, teniendo en cuenta los análisis que se realizarán posteriormente sobre la participación política en el escenario de la iniciativa legislativa ciudadana.

En España, los derechos fundamentales son considerados como " una subespecie de derechos subjetivos a los que se otorga un mayor valor y una mayor protección, porque son el fundamento del modelo constitucional de convivencia, su principal seña de identidad¹²¹".

El profesor Bilbao sigue afirmando que la catalogación de los derechos existentes en España en derechos fundamentales requiere la presencia de tres elementos, a saber, que son derechos enunciados en el marco constitucional; que son derechos subjetivos inmediatamente exigibles ante los tribunales ordinarios en los términos del artículo 53.1 de la Constitución Española; y; finalmente, que estén dotados de una especial resistencia frente al legislador, consistente en garantizar el respeto a su contenido esencial¹²².

El profesor Tajadura Tejada, al analizar el estatuto jurídico de los derechos fundamentales en España, señala que "La Constitución de 1978 es la primera en nuestra historia que recoge la expresión "Derechos Fundamentales". Con esta fórmula, el Constituyente reconoció la existencia de unos derechos

¹²¹ BILBAO, J. M., "Los derechos fundamentales en la constitución española", en BIGLINO CAMPOS, P., BILBAO, J. M., REY, F., VIDAL, J. M., (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013, p. 397 y RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 1088-1090.

¹²² BILBAO, J. M., *op. cit.*, pp. 402-403. Cfr. también, de modo más amplio: JÍMENEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 19-20 y 24-27 y RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*, pp. 985-996 y 1022-1045.

inherentes a todas las personas, y cuyo fundamento radica en la dignidad humana¹²³”.

El fundamento de los derechos fundamentales y su interrelación con los derechos humanos es aclarado por Tajadura Tejada, cuando afirma que “Los derechos fundamentales tienen, por tanto, un fundamento suprapositivo, - los derechos humanos como traducción de un sistema de valores ampliamente compartido – pero sólo despliegan sus efectos en el plano jurídico (no en el político o ético) al adquirir naturaleza de derechos públicos subjetivos, y ello sólo ocurre, a través de su positivación¹²⁴”.

Pérez Luño señala la interrelación que existe en el constitucionalismo actual entre las normas que sancionan el estatuto de los derechos fundamentales, las que consagran la forma de Estado y las que establecen el sistema económico, como las que definen el modelo constitucional de sociedad. En este sentido, afirma que la concepción de los derechos fundamentales determina “la propia significación del poder público, al existir una íntima relación entre el papel asignado a tales derechos y el modo de organizar y ejercer las funciones estatales¹²⁵”.

El profesor español añade que “Los derechos fundametales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana; en su estricta dimensión

¹²³ TAJADURA TEJADA, J., *Los derechos fundamentales y sus garantías*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 25.

¹²⁴ TAJADURA TEJADA, J., *op. cit.*, 28. Concluye afirmando que “Por ello, los derechos fundamentales son unacategoría que sólo puede comprenderse y tener sentido en el marco de una Constitución normativa – en el sentido de García Pelayo –. En ellas, los derechos dundamentales vinculan a todos los poderes públicos: son indisponibles tanto para el legislador como para el poder de reforma, tienen eficacia directa, y son exigibles ante los Tribunales. Al mismo tempo se configuran como elementos objetivos y esenciales del ordenamento jurídico y factores de integración social”.

¹²⁵ PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*. Electrónica. Madrid: Tecnos. Print, pp. 1-2.

individual (Estado liberal de Derecho), o conjugando ésta con la exigencia de solidaridad corolario de la componente social y colectiva de la vida humana (Estado social de Derecho)¹²⁶.

Díez-Picazo, al tratar las funciones de los derechos fundamentales, las enumera básicamente en dos, a saber, una función de protección y una función de legitimación. En cuanto al primero, afirma que “los derechos fundamentales nacieron precisamente como instrumentos de salvaguardia del individuo frente a los poderes públicos¹²⁷”. Esta función impone límites a la actuación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y también inspira el funcionamiento general del sistema jurídico, en la medida en que crea un entorno respetuoso para ellos.

La segunda función es de legitimación, en la perspectiva de que el Estado sólo debe existir para proteger los derechos fundamentales, “sin repetir por los derechos fundamentales, no puede haber democracia constitucional, ni siquiera concordia civil¹²⁸”. Díez-Picazo enfatiza que “en el mundo contemporáneo, el respeto por los derechos fundamentales ya no determina solo la aceptabilidad de un régimen político por parte de sus ciudadanos, sino también la respetabilidad internacional de un país¹²⁹”.

Sarlet, Marinoni y Mitidiero, a su vez, em relación al sistema constitucional brasileño, definen los derechos fundamentales “como todas as posições jurídicas concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas, consideradas na perspectiva individual ou transindividual) que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, expressa ou implicitamente, integradas à Constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes

¹²⁶ PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, *op. cit.*, p. 2.

¹²⁷ DÍEZ-PICAZO, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 36-37.

¹²⁸ DÍEZ-PICAZO, L. M., *op. cit.* p. 37.

¹²⁹ DÍEZ-PICAZO, L. M., *op. cit.* p. 37.

constituídos, bem como todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, tendo, ou não assento na Constituição formal¹³⁰”.

Biglino pone de manifiesto el carácter esencial del derecho fundamental a la participación política en el sistema democrático¹³¹, recordando esta estrecha relación entre las instituciones jurídicas que fue sellada por el contenido de los artículos 3 y 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano¹³².

La realización de la democracia, con el aumento de su calidad, promoverá también, como una de sus consecuencias, el fortalecimiento de un sentimiento constitucional. Las consideraciones sobre el sentimiento, en general, también pueden estar asociadas al ámbito jurídico, en la percepción de estar involucrado en algo, así como en relación con el afecto más o menos intenso por la justicia.

Desde esta perspectiva, aclara Lucas Verdú que “En ese orden de cosas, el sentimiento jurídico presupone una implicación con el ordenamiento jurídico y con la idea de justicia que lo inspira e ilumina. Sentirse legalmente es estar involucrado con la ley vigente, con todo o parte de ella, apoyándola¹³³”.

¹³⁰ SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 321.

¹³¹ BIGLINO CAMPOS, P., “El derecho de participación política”, en BIGLINO CAMPOS, P., BILBAO, J. M., Rey Fernando, M., J., Vidal, J. M., (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013, p. 653.

¹³² CONSEJO CONSTITUCIONAL DE FRANCIA. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, disponible en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf. [Consultado en: 10 noviembre 2021].

¹³³ LUCAS VERDÚ, P., *O sentimento constitucional: Aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2004, p. 53.

El contenido del sentimiento jurídico se relaciona con el amor a la ley y el sentimiento de justicia, desde la perspectiva de quien siente lo que es la ley y la vivencia, llevándolos a valorarla y respetarla.

La expectativa social de la efectividad de la justicia está directamente relacionada con cómo el sistema legal actual es justo y equitativo, lo que puede culminar en un sentimiento o resentimiento jurídico. “El sentimiento jurídico es la convicción emocional, vivida íntimamente por un grupo social, sobre su creencia en la justicia y en la equidad del orden positivo vigente, lo que motiva la adhesión en relación a él y el rechazo ante su transgresión. [...] En este sentido, el resentimiento jurídico consiste en la convicción íntimamente vivida, (re) sentida (es decir, reiterada por la decepción y / o la indignación), porque las concepciones particulares sobre justicia y equidad que mantiene el grupo, al en la medida en que la legislación vigente no los acepta de la misma forma que los concibe¹³⁴”.

Más allá del sentimiento jurídico, Lucas Verdú expresa el sentimiento constitucional como la mayor expresión de afecto por la justicia y la equidad en relación con la Constitución, que regula la libertad, la justicia y la igualdad, así como el pluralismo¹³⁵.

Este sentimiento constitucional proviene de una adhesión interna a la norma fundamental, ya que se entiende como buena y conveniente para la promoción de una sociedad justa, donde la dogmática constitucional tiene conexiones con expresiones de naturaleza emocional. Lucas Verdú comprende la percepción de la confluencia de la razón y el sentimiento constitucional como una forma de integración política con el poder constituyente, con el establecimiento de un nuevo concepto de Constitución.

¹³⁴ LUCAS VERDÚ, P., *op. cit.*, p. 69.

¹³⁵ LUCAS VERDÚ, P., *op. cit.*, p. 70.

Continúa el profesor de Derecho Constitucional español, afirmando que “Por tanto, el concepto de Constitución es completo cuando, a su intelección teórica, se une su comprensión emocional a través del sentimiento que se adhiere al concepto. La enseñanza del Derecho Constitucional no se limita a explicar sus evidentes y necesarias conexiones lógicas y técnicas. También requiere insistir en la necesidad de que la sociedad se adhiera a la Constitución, sintiéndose como si fuera algo propio¹³⁶”.

Como se señaló anteriormente, la promulgación de la Constitución brasileña de 1988 dio lugar a grandes expectativas, generando entusiasmo social y político, sin embargo, el resentimiento constitucional, caracterizado por la devaluación de la conciencia constitucional, puede traer consecuencias mucho más graves que el resentimiento jurídico, si no se cumplen las expectativas de los ciudadanos¹³⁷.

Neto y Sarmento afirman que “A vigente Constituição é nossa primeira razoavelmente efetiva. Isso se deve, em parte, às instituições judiciárias, ao sistema de controle de constitucionalidade, às técnicas de aplicação da Constituição desenvolvidas pelos juristas. Mas também pode ser atribuído a um contexto político e social prócio, refratário à ditadura e aberto à

¹³⁶ LUCAS VERDÚ, P., *op. cit.*, p. 74.

¹³⁷ En la propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la iniciativa legislativa ciudadana Right2Water, al abordar específicamente la cuestión de tratar dicha iniciativa de un instrumento de democracia participativa, se afirma la importancia de tomarse en serio la cuestión. Entre otras considerações, a citada proposta pide a la Comisión que, de conformidad con el objetivo principal de la iniciativa Right2Water, presente propuestas legislativas y reconozca el acceso universal y el derecho humano al agua, considerando lamentable que no se haya hecho hasta ese momento. Y, si la Comisión no lo hace, la iniciativa legislativa ciudadana perderá credibilidad. Destaca, también, que, si la Comisión descuida las iniciativas europeas victoriosas que han tenido éxito y han recibido un amplio apoyo en el marco del mecanismo democrático establecido por el Tratado de Lisboa, la União Europeia como tal perderá credibilidad a los ojos de los ciudadanos. EUROPEAN PARLIAMENT. Seguimiento de la iniciativa ciudadana europea Right2Water, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0228_EN.html. [Consultado en: 30 noviembre 2021].

democracia e aos direitos fundamentais. A luta contra o regime militar, pela reabertura democrática e pelo respeito aos direitos humanos desabilitou a tradição política brasileira de resolução das crises políticas pela via da ruptura institucional. A sociedade brasileira vem, desde então, manifestando seu compromisso com a solução dos conflitos políticos por meio dos mecanismos previstos na própria Constituição. A cultura constitucional brasileira, embora incompleta, tem sido um elemento decisivo – possivelmente o principal – para que, sob a vigência da atual Constituição, estejamos vivendo o período de estabilidade institucional mais longo de nossa história¹³⁸.

En este sentido, el crecimiento de un sentimiento constitucional trae, entre otras consecuencias, el fortalecimiento y la estabilidad de la Constitución, factores muy importantes para la realización de los derechos fundamentales¹³⁹.

Como señaló Hesse, “A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar “a força que reside na natureza das coisas”, tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social. Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva quanto mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional. Portanto, a intensidade da força

¹³⁸ NETO, C. P. S., e SARMENTO, D., *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*, Belo Horizonte, Editora Forum, 2014, p. 42.

¹³⁹ Moreira, bajo la perspectiva brasileña, afirma que “Na realidade, quando se fala de sentimento constitucional, fala-se diretamente do sentimento de pertencimento do povo, não de uma minoria (privilegiada) do povo, mas de todo o povo, à Constituição entendida não como uma carta utópica, mas como um plano de atuação capaz de conduzir permanentemente os rumos de um Estado brasileiro, que ainda precisa (e muito!) assumir-se como social.” MOREIRA, N. C., *op. cit.*, p. 203.

normativa da Constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade normativa, de vontade de Constituição¹⁴⁰”.

Por tanto, el sentimiento constitucional trae una estrecha relación con los valores de justicia e igualdad, fortaleciéndose tanto como la percepción de la sociedad sobre la realización de estos valores que se produce bajo el sustrato del principio, caracterizado por su normatividad, la dignidad de la persona humana¹⁴¹.

En esta perspectiva, la mejora de la regulación de la iniciativa legislativa popular, un instrumento vinculado al derecho fundamental de participación¹⁴², tiende a contribuir a la concretización del principio democrático, tan desacreditado hoy considerando la existencia de una percepción de distancia entre los ciudadanos y sus representantes políticos, en la toma de decisiones políticas.

Además, otro factor que debe tenerse en cuenta sobre la relevancia del necesario fortalecimiento de la democracia son las consideraciones de Matias¹⁴³, al discutir el Estado y la soberanía en el tiempo, cuando presenta

¹⁴⁰ HESSE, K., *A força normativa da Constituição*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 24.

¹⁴¹ El profesor TAJADURA TEJADA, afirma que la fuente formal de los derechos fundamentales es la Constitución. Dejando claro que “junto a esta fuente formal, la Constitución reconoce la existencia de una fuente material o suprapositiva: la dignidad de la persona humana, que resulta por ello no solo indisponible para el legislador sino también para el poder de reforma constitucional: ‘La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social’”. TAJADURA TEJADA, J., *op. cit.*, p. 33.

¹⁴² “Finalmente debe indicarse que la participación ciudadana no es sólo el ejercicio de un derecho. Es también una necesidad social, que además puede producir valor añadido a la elaboración y gestión de las políticas públicas”. PINDADO, F., “La participación, un derecho que necesita práctica”, p. 4, disponible en: https://www.jerez.es/fileadmin/Documentos/Participacion_Ciudadana/Formacion_para_Participacion/La_participacion__un_derecho_que_e_necesita_practica_-_Fernando_Pindado.pdf, [Consultado en: 20 diciembre 2020].

¹⁴³ MATIAS, E. F. P., *A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2012, p. 60.

la función estabilizadora que existe en la relación entre el poder soberano y su legitimidad.

A su vez, observando la relación entre el sentimiento constitucional e la calidad democrática, un punto que merece destacarse es que, a pesar de la existencia de instituciones que buscan establecer parámetros y metodologías para clasificar a los Estados con respecto a la calidad de sus democracias, Gugliano señala la complejidad del tema, mientras afirma que “A existência de indicadores de qualidade de democracia é algo polêmico. Não são poucos aqueles que acentuam a parcialidade de grande parte desses sistemas classificatórios que, algumas vezes, reduzem a compreensão de o que é a democracia a critérios eleitorais ou institucionais. Há muitas críticas à metodologia dessas pesquisas, assim como desconfiança sobre a objetividade das mesmas frente à necessidade de avaliar especialmente governos abertamente de esquerda¹⁴⁴”.

Por lo tanto, a partir de la premisa de la existencia de un déficit democrático en el Estado brasileño, como se señaló anteriormente, así como las dificultades para evaluar categóricamente su nivel ideal actual de calidad democrática, adoptaremos, como un objetivo rector para alcanzar el nivel ideal la comprensión del propósito. de democracia en la Constitución brasileña de 1988, según lo expuesto por Barzotto¹⁴⁵.

El profesor de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul señala la Constitución brasileña de 1988 como una constitución teleológica, siendo los

¹⁴⁴ GUGLIANO, A. A., “Apontamento sobre o conceito de qualidade da democracia”, *Revista Debates*, n. 1, Porto Alegre, 2013, pp. 229-243, disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187746/000881182.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Consultado em: 20 diciembre 2020.

¹⁴⁵ BARZOTTO, L. F., *op. cit.*

finés de la sociedad y del Estado la realización del bien de la persona humana y, como condición para ello, el bien común.

Avanzando, afirma la importancia de la democracia porque “ninguém sabe a priori qual é o conteúdo do bem da pessoa humanae do bem comum, indicados nos direitos e nos valores expressos na constituição¹⁴⁶”. Al final, conclui que los propósitos solo pueden determinarse a través del diálogo democrático. “A finalidade do governo no Estado democrático de direito tem uma natureza personalista. Há um dever de todos na plena realização dos seres humanos entendidos não em termos individualistas (Kelses) ou de um cidadão total (Rosseau), mas concebidos como pessoas¹⁴⁷”.

Por ello, toda creación o interpretación de normas que atañen al ejercicio del derecho fundamental a la participación popular, entre las que se encuentran las que regulan la iniciativa legislativa de los ciudadanos, especialmente en cuanto a su eficacia, debe estar guiada por la relevancia que el principio democrático ejerce sobre el Estado Constitucional como forma de incluir a los ciudadanos en la definición de la agenda política del Estado, a través del fortalecimiento del sentimiento constitucional, con el fin de definir y alcanzar el bien común de la sociedad¹⁴⁸.

¹⁴⁶ BARZOTTO, L. F., *op. cit.*, p. 205.

¹⁴⁷ BARZOTTO, L. F., *op. cit.*, p. 207.

¹⁴⁸ Abato, al tratar de la participación de los ciudadanos en la elaboración de las leyes, afirma que "La participación se configuraría, por tanto, en el complemento ideal del principio representativo, de manera que reforzaría sua capacidad legitimadora. Pero esta contribución tiene otra vertiente independiente de la representación e indirectamente relacionada con la mejoría de la legitimidad del sistema. Se trata del perfeccionamiento de los textos legislativos con el objeto de facilitar su aceptación por los ciudadanos y garantizar la futura efectividad de sus mandatos normativos". MARCO ABATO, M., "Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la Ley", *Corts Valencianes*, n. 6, 1998, p. 216, disponible en: <https://www.cortsvalecianas.es/es/anuari/anteriores/anuari-num-6-1998-ordinario>. [Consultado en: 3 octubre 202].

1.4. La Iniciativa Legislativa Ciudadana – *Democracia lift*.

El término democracia, según Smith¹⁴⁹, se ha utilizado ampliamente, con una gran cantidad de adjetivos para calificarlo. En este sentido, nuestro objetivo en este momento no es presentar y ofrecer una nueva calificación vacía o sin sentido para la iniciativa legislativa popular, como una de las formas de ejercicio de la democracia constitucional, sino tratar de identificar una denominación que exprese sus características más relevantes y que la identifique en su función de flujo complementario permanente a la democracia representativa, siempre bajo la perspectiva de legitimar la democracia constitucional.

Esta visión complementaria entre los modelos de democracia directa y democracia representativa es defendida por Soriano Díaz¹⁵⁰ para quien lo que se debe buscar, cuando se trata de concepciones doctrinales de la democracia, no debe ser el predominio de ninguna de sus especies, representativa o directa, sino lo que el profesor español llama democracia armónica.

En resumen, luego de presentar las principales características y sus propuestas para mejorar lo que entiende como cada especie de democracia, Díaz concluye que “La democracia armónica no es un modelo nuevo de democracia sino la relación equilibrada de las dos modalidades clásicas de democracia, la representativa y la directa, a las que se añadiría la democracia participativa promovida por los ciudadanos, individualmente o en grupo, al margen de los partidos políticos. La resultante sería un nuevo marco político con menos democracia representativa (la de los partidos políticos y los representantes electos), que actualmente es la democracia exclusiva y excluyente en las sociedades políticas avanzadas, más democracia directa (la

¹⁴⁹ SMITH, P. H., *op. cit.*, p. 24.

¹⁵⁰ SORIANO DÍAZ, R. L., “La democracia armónica: la conjunción equilibrada de los modelos democráticos”, *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 46, 2012, pp. 153-154.

de los ciudadanos que sin intermediarios votarían políticas y no sólo a sus representantes) y un nuevo espacio político ocupado por los ciudadanos-actores políticos sin militancia partidista.”

Entendemos que la visión armónica de la democracia es la que realmente se debe defender, así como se deben realizar esfuerzos interpretativos para su implementación y efectividad jurídica. Por ello, reafirmamos que las propuestas ahora presentadas para el perfeccionamiento del instituto de iniciativa legislativa popular tienen este marco teórico de fortalecimiento de la democracia en su conjunto, sin excluir el reconocimiento de la importancia y necesidad de la democracia representativa en el escenario político institucional de los Estados constitucionales¹⁵¹.

A su vez, en relación con la iniciativa legislativa en los Estados constitucionales, se observa que una de las funciones del Estado es la elaboración de normas legales, llevadas a cabo a través de una serie de actos preordenados, que forman parte del proceso legislativo, con el propósito de crear, enmendar y derogar especies normativas.

Entre las etapas del proceso legislativo se encuentra la iniciativa legislativa, que debe ser ejercida por quienes están legitimados para ejercerla, observando las disposiciones formales y materiales que la concretan. Por lo tanto, la iniciativa legislativa popular debe ser vista dentro de la democracia constitucional, desde la perspectiva de las disposiciones constitucionales y legales con las que cada Estado la disciplina.

¹⁵¹ Desde la perspectiva de la necesaria existencia de equilibrio y complementariedad entre la democracia representativa y la democracia directa son también las reflexiones de Pérez Luño, en un artículo publicado en 2014. PÉREZ LUÑO, A. E., “Teledemocracia, ciberciudadanía y derechos humanos”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, n. 2, 2014, pp. 9-46, disponible en: <https://www.jus.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3257/2556#page=8>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

Siempre debe tenerse en cuenta que “é com base no sistema constitucional, de modo especial a partir dos direitos políticos, do modelo adotado com relação aos partidos políticos, na configuração do sistema eleitoral, na maior ou menor deferência em relação aos mecanismos de participação direta no processo político, entre outros indicadores, que se poderá encontrar uma definição constitucional de democracia¹⁵²”.

Desde esta perspectiva, en palabras de Kelsen, es posible hacer al pueblo “partícipe do poder legislativo” en mayor medida que solo durante los períodos electorales. La iniciativa legislativa popular fue señalada por el profesor austriaco como una de las “instituições, que sem transgredir o principio da conseqüência do parlamento, permitem todavia certa ingerência do povo na criação da vontade estatal¹⁵³”.

Barroso, cuando discute las normas legales, aclara que “O Direito não é uma ciência da natureza, mas uma ciência social. Mas que isso, é uma ciência normativa. Isso significa que tem a pretensão de atuar sobre a realidade, conformando-a em função de certos valores e objetivos. O Direito visa a criar sistemas ideais: não se limita a descrever como um determinado objeto é, mas prescrever como ele deve ser. Suas leis são uma criação humana, e não a revelação de algo preexistente¹⁵⁴”.

El Estado Constitucional, como se indicó anteriormente, establece la existencia de límites a la acción del propio Estado, contra los derechos fundamentales de los ciudadanos, presentando la declaración de que nadie está obligado a hacer o no hacer lo que no está previsto por la ley en sentido amplio, ya que ha sido reconocido como el principio de legalidad.

¹⁵² SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 695.

¹⁵³ KELSEN, H., *op. cit.*, pp. 116-117.

¹⁵⁴ BARROSO, L. R., *op. cit.*, 2011, p. 212.

A su vez García Majado, al discutir el significado de la iniciativa legislativa popular afirma que “En este sentido, el fin último de la iniciativa legislativa popular no es otro sino permitir que demandas ciudadanas que no encuentran hueco en la discusión política del momento sean trasladadas a las instituciones representativas, no para que sean finalmente adoptadas, sino para que desencadenen la correspondiente deliberación parlamentaria. El objetivo es obligar la discusión pública de ciertas cuestiones que los representantes políticos no han entendido como prioritarias, completando así la integración de intereses que tiene lugar en sede parlamentaria y dotando de eficacia al pluralismo político existente en la sociedad contemporánea¹⁵⁵”.

Una característica llamativa en relación con la participación popular ejercida en el proceso legislativo a través de la iniciativa legislativa popular es el hecho de que se trata de una acción que viene, por así decirlo, de abajo hacia arriba, es decir, una acción que busca insertar en la agenda política del Estado, en las discusiones relacionadas con la producción legislativa estatal, los temas que sus ciudadanos consideran relevantes para el momento histórico actual. Así, a partir de ahora, llamaremos *democracia lift* a la iniciativa legislativa popular.

1.4.1. Ámbito de la expresión *democracia lift*.

La calificación de la iniciativa legislativa ciudadana como *democracia lift*, adoptada en adelante, se utilizará en analogía para una técnica industrial de elevación artificial de petróleo, desde el depósito productor hasta la superficie, denominada en la industria como "gas lift". Este estudiante de doctorado

¹⁵⁵ GARCÍA MAJADO, P., “La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones”, *Oñati Socio-legal Series*, n. 5, 2017, p. 1043, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048865. [Consultado en: 15 noviembre 2020].

trabajó en el área industrial de una plataforma de producción de petróleo¹⁵⁶, ubicada en la Cuenca de Campos¹⁵⁷, en Brasil, durante dos décadas, quando conocí esta técnica.

Los pozos productores de petróleo, que son interfaces necesarias entre el depósito de petróleo y el equipo montado en la superficie para el procesamiento de fluidos, pueden producirse naturalmente o requerir el uso de algún método de producción artificial.

En relación a la producción de petróleo, Gonçalves aclara que “Para que um poço produza, sua pressão de fundo deve ser inferior à pressão no reservatório. O fluido presente nas adjacências do poço tende, então, a se despressurizar devido ao contato com uma zona de pressão inferior, apesar de o contato com o fluido do resto do reservatório tentar manter sua pressão. A expansão dos fluidos não ocorre em conjunto com uma expansão do volume poroso e, deste modo, o volume adicional decorrente da expansão escoar para o poço. Com isto, a despressurização se propaga no reservatório e a forma de resposta do reservatório a essa queda de pressão determina o mecanismo natural de produção¹⁵⁸”.

En este tipo de producción de petróleo, en resumen, los hidrocarburos presentes en el yacimiento ingresan a la columna de producción de forma natural, considerando que la presión dentro de la columna es menor que la presión del yacimiento, permitiendo "por sus propias fuerzas", a través del flujo

¹⁵⁶ La plataforma petrolera es una estructura industrial instalada en tierra o en el mar, que consiste en equipos para la perforación y / o producción de pozos productores de petróleo.

¹⁵⁷ La Cuenca de Campos es la principal área sedimentaria ya explorada en la costa brasileña. Se extiende desde las cercanías de la ciudad de Vitória / ES hasta Arraial do Cabo / Rio de Janeiro, en Brasil, en un área de aproximadamente 100 mil kilómetros cuadrados.

¹⁵⁸ GONÇALVES, F. L., “Abordagem dos aspectos operacionais na exploração do petróleo (do reservatório à refinaria com ênfase na perfuração)”, p. 67, *IBICT*, disponible en: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/MB_b90fbb819eba938595a02b31c3ff865d. [Consultado en 10 octubre 2020].

natural con la energía del reservorio, sus fluidos ascienden a la unidad industrial de recolección en la superficie.

Por lo tanto, "gas lift" es la nomenclatura utilizada para designar uno de los métodos de elevación artificial utilizados por la industria. Rosillo, cuando trata el tema dice que "Los sistemas de levantamiento artificial tienen como objetivo suministrar energía para proporcionar la producción de fluidos o para que se incremente dicha producción. Algunos pozos pueden simplemente fluir más eficientemente bajo un levantamiento artificial, otros requieren levantamiento artificial para comenzar la producción y después producir con flujo natural, otros deberán utilizarlos para producir ya que no alcanzarán flujo natural¹⁵⁹".

Lo que se tiene en el método de elevación de gas artificial, que difiere del método de producción de petróleo natural, es la inyección, en un espacio anular de la columna de producción desde la superficie, de gas a alta presión, que ingresa en la columna de producción de los pozos, a través de una o más válvulas, las llamadas válvulas de "gas lift", para gasificar el fluido producido.

En este contexto, las compañías petroleras tienen, por regla general, equipos de profesionales especializados en realizar simulaciones por computadora de la producción de pozos petroleros en áreas terrestres y / o marítimas, que tienen en cuenta, entre otros, los parámetros geológicos de las formaciones. dónde se ubican los hidrocarburos a producir, así como los parámetros del equipo necesario para la instalación de columnas de producción de los pozos respectivos, con el objetivo de estimar, durante ciertos períodos de tiempo, los costos involucrados y los volúmenes de producción estimados.

¹⁵⁹ ROSSILLO, M. E. S., "Gestión de sistema de levantamiento artificial como estrategia para el desarrollo y optimización de la producción de hidrocarburos", *Universidad Nacional de Piura*, Peru, 2015, pp. 1-2, disponible en: https://www.academia.edu/34440914/UNIVERSIDAD_NACIONAL_DE_PIURA. [Consultado en: 10 noviembre 2020]

Durante las simulaciones mencionadas anteriormente, generalmente se consideran las condiciones de producción natural, así como la posibilidad de utilizar métodos de levantamiento artificial para que pueda producir con esta segunda opción desde o al comienzo de su vida o de algún tiempo futuro.

Por lo tanto, no es raro que los pozos de producción de petróleo tengan, entre los equipos instalados originalmente en sus columnas de producción, válvulas de “gas lift”, a ciertas profundidades, calibradas para aberturas a ciertas presiones, considerando la posibilidad de utilización, inicial o futura, de esta técnica de elevación artificial.

En este escenario de producción de petróleo, existe una preocupación con la optimización de la producción de fluidos a lo largo del tiempo, es decir, hay una premisa básica que se tiene en cuenta, a saber, "producir a partir de una fracción mayor del petróleo presente en un depósito utilizando la opción técnica más viable técnica y económicamente¹⁶⁰".

Con respecto al uso del método de “gas lift”, las simulaciones de computadora buscan analizar varios escenarios de producción a lo largo del tiempo y responder, entre otras preguntas, ¿cuál sería la mejor profundidad para la instalación de la válvula de “gas lift” en la columna de producción?; ¿bien si fuera necesario y recomendado instalar más de una válvula de “gas lift”, considerando los cambios en los parámetros del reservorio productor con el tiempo y a qué profundidades?; ¿cuáles serían las presiones de apertura y cierre de las válvulas de “gas lift” para lograr las tasas de flujo de fluido más altas producidas con el menor volumen de inyección de gas desde la superficie?

¹⁶⁰ SANTAREM, C. A., “Análise de sistemas de elevação artificial por injeção de nitrogênio para sugência de poços e produção”, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 1, disponible en: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/6922/1/monopoli10000053.pdf>. [Consultado en: 15 septiembre 2020].

El análisis de estos y otros parámetros es importante porque las columnas de producción de pozos petroleros, especialmente aquellas en el mar, imponen altos costos de instalación a las compañías petroleras. Además, cualquier intervención necesaria para reemplazar los equipos instalados en ellos, después del inicio de la producción de petróleo en el pozo, implica, además de los nuevos costos para las empresas que operan en los campos productores, la interrupción de la producción de los respectivos pozos, con la consiguiente reducción de los ingresos de ellos.

Como consecuencia de todo ello, entendemos que la asociación de la iniciativa legislativa ciudadana con el término *democracia lift* puede contribuir a denotar sus principales características y sus requisitos materiales y formales para su mejora, como se aclarará enseguida.

1.4.2. La *democracia lift* como incremento de la democracia constitucional.

Lo que la industria busca con el uso del método del "gas lift" es aumentar la producción de petróleo. Sin embargo, toda técnica debe utilizarse adecuadamente para que no promueva lo contrario de lo que pretende, es decir, la inyección de "gas lift" en volúmenes, presiones o profundidades inadecuados no alcanza la eficiencia esperada en relación con los volúmenes producidos por los depósitos del pozo o incluso puede reducir su producción de fluido.

Para las consideraciones basadas en la analogía entre el "gas lift" y la iniciativa legislativa ciudadana que se desarrollará poco después, es importante explicar brevemente un modelo básico de sistema de tratamiento de los fluidos producidos por un yacimiento de petróleo.

El fluido que asciende a la unidad industrial de petróleo desde los pozos productores de petróleo normalmente está compuesto de agua, gas e hidrocarburos en proporciones variables en relación con cada depósito / pozo.

Esta producción al llegar a la unidad industrial es luego dirigida por una tubería a un recipiente de separación, donde ocurre una primera separación de cada uno de esos elementos. Luego, el agua, el gas y el hidrocarburo ya separados se dirigen por tuberías individuales, esta vez a estaciones de tratamiento específicas de cada uno de sus fluidos respectivos, con su destino posterior.

Específicamente en relación con el gas producido que se ha separado, parte se exporta a otra unidad de procesamiento de gas específica y otra parte del gas producido se dirige a los compresores, donde se comprime y distribuye para diversas funciones en la unidad industrial.

En aquellas unidades industriales que utilizan la técnica de elevación artificial “gas lift”, parte de este gas comprimido se reinyecta en los pozos productores, en forma de “gas lift”, dando lugar a un círculo productivo, ya que el gas inyectado en un pozo subirá a la superficie, agregado al gas que produce el pozo, es decir, junto con el fluido producido por el pozo e una vez más ingresará a los sistemas de producción antes mencionados.

La explicación anterior de un proceso tan complejo de producción de petróleo pretende presentar las conexiones análogas que la presente investigación pretende establecer entre la técnica de producción de petróleo por gas lift y la iniciativa legislativa de los ciudadanos, especialmente entre:

- a) El flujo de la producción de pozos petroleros y el flujo de la democracia en un Estado Constitucional;

- b) La necesidad de un estudio preliminar para establecer el uso apropiado y proporcionado de los parámetros de operación en cada uno de ellos, sin el cual no se logrará el objetivo de mantener o aumentar el volumen de flujo producido con el tiempo;
- c) La necesidad de optimización de ambos sistemas, considerando la percepción de que el uso inadecuado de algún parámetro (posición de la válvula de "gas lift" o número de firmas, por ejemplo), en uno de ellos, no es útil para aumentar el volumen producido, por el contrario puede aún reducir más el volumen de producción de petróleo o la democracia;
- d) Sistemas que se retroalimentan para producir óptimos;
- e) Sistemas que tienen como objetivo aumentar el volumen de fluidos a producir (petróleo y democracia), es decir, son sistemas cuya característica es que son procesos que "vienen de abajo hacia arriba";

Así, la *democracia lift*, en los Estados en los que está prevista, observada de forma aislada, no aportará ninguna mejora al sistema democrático, ya que éste depende de la existencia, también, de una democracia representativa eficiente para que el Estado Constitucional desarrolle sus objetivos. Por lo tanto, sólo un sistema bien planificado y equilibrado puede hacer mucho para mantener y/o aumentar el flujo democrático, la calidad democrática, en un Estado Constitucional.

1.5. Elementos estructurales formales y materiales de la *democracia lift* en Brasil.

Cada uno de los conjuntos de leyes de España, Brasil y de Unión Europea¹⁶¹ rigen los elementos formales y materiales que componen el Instituto de la *democracia lift* a través de sus respectivas disposiciones constitucionales, infraconstitucionales y supranacionales. En esta perspectiva, como punto preliminar, debe destacarse la premisa hermenéutica de que cualquier limitación, directa o indirecta, al ejercicio de los derechos fundamentales debe ir acompañada de su respectivo fundamento constitucional¹⁶².

Observando las disposiciones de las actuales Constituciones brasileña y española sobre el tema analizado, se puede apreciar que sus legisladores constituyentes establecieron requisitos formales y materiales que imponen limitaciones y restricciones al ejercicio de este derecho fundamental y delegaron en las leyes infraconstitucionales de sus Estados la regulación de la participación de sus ciudadanos en sus procesos legislativos a través de la iniciativa legislativa popular.

En Brasil, el tema está regulado por la Constitución de 1988 en sus artículos 14, III; 27, § 4; 29, XII y 61, § 2, así como, bajo la perspectiva infraconstitucional, por la Ley nº 9.709 / 1998¹⁶³.

¹⁶¹ La presente investigación pretende realizar el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana desde un enfoque teórico sobre el régimen jurídico de la materia en Brasil y España, con la presentación de propuestas de mejora de la legislación brasileña en la materia. En este sentido, teniendo en cuenta que la Unión Europea, de la que España forma parte, dispone de legislación sobre la iniciativa legislativa ciudadana, entendemos que el análisis de los puntos clave de la legislación del citado bloque europeo sobre la iniciativa legislativa ciudadana puede contribuir también al perfeccionamiento de la legislación brasileña sobre la materia.

¹⁶² SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 384.

¹⁶³ La relación entre las legislaciones sudamericanas en materia de levantamiento de la democracia puede obtenerse leyendo la investigación elaborada por Rolf Rauschenbach, titulada "A Legislação dos Processos de Democracia Direta na América do Sul e na Suíça: Um panorama e observações sobre o caso brasileiro". MESQUITA, N. C., (Organizador). *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2016, pp. 171-216.

La Constitución brasileña de 1988 dispone, en artículo 14, que la soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por voto directo y secreto, de igual valor para todos, y, de acuerdo con la ley, mediante plebiscito, referéndum y iniciativa popular.

En otro momento, en el apartado 2, del artículo 61, presenta dos requisitos formales sobre la iniciativa legislativa popular, al disponer que la iniciativa popular puede ser ejercida por la presentación a la Cámara de los Diputados de proyecto de ley suscrito por, como mínimo, un por ciento del electorado nacional¹⁶⁴, distribuido al menos por cinco Estados, con no menos de tres décimos de uno por ciento de los electores de cada uno de ellos.

La Ley brasileira n° 9.709/1988, reitera las disposiciones constitucionales, añadiendo que el proyecto de ley de iniciativa popular deberá circunscribirse a un solo asunto. Además, el proyecto de ley de iniciativa popular no podrá ser rechazado por vicio de forma, correspondiendo a la Cámara de Diputados de Brasil, por su órgano competente, providenciar la corrección de eventuales impropiedades de técnica legislativa o de redacción. Y, por último, que la Cámara de Diputados de Brasil, verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 13 de la citada ley, dará curso a la iniciativa popular, de acuerdo con las normas de su Reglamento Interno.

La disciplina infraconstitucional brasileña, entonces, delimita la materia que podrá ser objeto de la iniciativa, un solo asunto, y delega su procedimiento de

¹⁶⁴ Los votantes son los que tienen legitimidad para presentar una iniciativa popular en Brasil. Las normas constitucionales que disciplinan quién puede y quién no puede ser parte del electorado en Brasil, se puede resumir así. La Constitución brasileña de 1988 establece en su artículo 14 que la soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por voto directo y secreto, con igual valor para todos, y en los términos de la ley. Luego, su primer párrafo establece que el alistamiento y voto de elector son obligatorios para los mayores de dieciocho años y opcionales para los analfabetos, para los mayores de setenta años y para los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años. Finalmente, el segundo párrafo del artículo analizado establece que los extranjeros y, durante el período de servicio militar obligatorio los reclutas, no pueden alistarse como votantes.

tramitación a las normas del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil.

Una primera observación sobre el tema que hay que hacer es que llama la atención la disposición del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, artículo 252, VI, que establece que el proyecto de ley de iniciativa popular tendrá el mismo procedimiento que los demás proyectos de ley, sin darle un tratamiento especial, al contrario de lo que ocurre en España y en la Unión Europea, que establecieron procedimientos legislativos diferentes para este instrumento de participación popular.

El proceso legislativo en los Estados constitucionales comprende etapas que, por regla general, disponen sobre iniciativa, discusión, deliberación, sanción, promulgación y publicación. Hay que tener en cuenta que, como se señaló anteriormente, que toda tramitación legislativa en Estados constitucionales debe ser realizada desde la perspectiva de una necesaria conexión interna entre la democracia y el Estado de Derecho, articulada por la soberanía popular¹⁶⁵.

Específicamente en relación a la iniciativa de ley, cabe señalar que Ferreira Filho, afirma que “Chama-se iniciativa o poder de propor a adoção de uma lei como também a apresentação do projeto junto ao órgão competente. Embora se use dizer que ela é uma fase do processo legislativo, juridicamente não o é, embora politicamente o seja. Não o é no plano estrito do Direito, porque se resume num ato, o depósito do projeto. Assim, mais correto seria afirmar que a iniciativa é o ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei. No plano político, todavia, a preparação do projeto é de alta

¹⁶⁵ Piçarra, ao tratar do princípio da separação de poderes, afirma que a lei, antes vista apenas como uma regra de Direito, no Estado de Direito contemporâneo passa a ser um instrumento político por excelência. “O conceito de lei torna-se caracterizado pela forma, pelo processo que lhe dá origem e pela força jurídica de que dispõe, livre quanto ao conteúdo ou de conteúdo aberto, embora, obviamente, no respeito pelos superiores princípios de Direito vigentes no quadro constitucional concreto em que se integre”. PIÇARRA, N., *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, Coimbra, Coimbra Editora, 1989, p. 256.

importância. Antes de um projeto ser depositado, um trabalho muitas vezes longo e penoso se desenvolve. E trabalho que demanda pesquisa, apreciação de conveniência e redação precisa, o que não é fácil de levar a cabo. Por outro lado, essa fase de gestação do projeto, onde se admite que o legislador faça a lei e não simplesmente reproduza o direito não escrito, é cheia de perigos e tentações, já que é nela sobretudo que a pressão de interesses particulares se faz sentir preponderantemente¹⁶⁶”.

La Constitución brasileña de 1988 dispone, en su art. 59, que el proceso legislativo comprende la elaboración de enmiendas a la Constitución, leyes complementarias, leyes ordinarias, leyes delegadas, medidas provisionales, decretos legislativos y resoluciones.

Más adelante, el art. 61 establece que la iniciativa de las leyes complementarias y ordinarias cabe a cualquier miembro o Comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Fiscal General y a los ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en la Constitución, listando, en su párrafo 1º, las leyes que tienen iniciativa privativa del Presidente de la República.

Al final, en su párrafo 2º, se encuentra la disciplina para la iniciativa legislativa popular que puede ser ejercida por la presentación a la Cámara de los Diputados de proyecto de ley suscrito por, al menos, uno por ciento del electorado nacional, distribuido por lo menos por cinco Estados, con no menos de tres décimos del uno por ciento de los electores de cada uno de ellos.

Así, la Constitución brasileña de 1988 confiere, por regla general, una amplia legitimidad de iniciativa legislativa, reservando la iniciativa privativa sólo para algunos entes / órganos en determinadas situaciones que estén

¹⁶⁶ FERREIRA FILHO, M. G., *Do processo legislativo*, Editora Saraiva, São Paulo, 2013, p. 148.

vinculadas a la preservación del principio de separación de poderes y a otras reservas justificadas

En Brasil, el artículo 14 de la Ley nº 9.709/1998 establece que, la Cámara de los Diputados, verificando que se cumplió el requisito del número de firmas, dará seguimiento a la propuesta de iniciativa popular, según las normas del Reglamento Interno.

Por su parte, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil¹⁶⁷, en su art. 252, disciplina la tramitación de las iniciativas populares en los siguientes términos:

a) Presentación de la propuesta ante la Mesa de la Cámara de Diputados.

La propuesta debe ser presentada, observando que el nombre de cada elector debe ir acompañado de su nombre completo y legible, dirección y datos identificativos de su documento electoral. Las listas de firma serán organizadas por Municipio y por Estado, Territorio y Distrito Federal, en formulario estandarizado por la Mesa de la Cámara.

El proyecto será instruido con documento hábil de la Justicia Electoral en cuanto al contingente de electores inscriptos en cada unidad de la Federación, aceptándose, a tal fin, los datos referentes al año anterior, si no existen otros más recientes.

El proyecto será protocolado ante la Secretaría General de la Mesa, que verificará si se han cumplido las exigencias constitucionales para su presentación.

b) La tramitación de propuestas de iniciativas legislativas ciudadanas.

El proyecto de ley de iniciativa popular tendrá la misma tramitación de los demás, integrando la numeración general de las proposiciones. En las

¹⁶⁷ BRASIL. Regulamento interno da câmara dos deputados do brasil, disponible en: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. [Consultado en: 12 septiembre 2020].

Comisiones o en Pleno, transformado en Comisión General, podrá usar la palabra para discutir el proyecto de ley, por el plazo de veinte minutos, el primer firmante, o quien éste haya indicado en la presentación del proyecto.

c) La delimitación del tema de la iniciativa ciudadana propuesta.

Cada proyecto de ley deberá circunscribirse a un único asunto, pudiendo, en caso contrario, ser desdoblado por la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía de la Cámara de Diputados en proposiciones autónomas, para tramitación por separado.

d) Relativización de posibles defectos formales en la iniciativa ciudadana propuesta.

No se rechazará, categóricamente, proyecto de ley de iniciativa popular por vicios de lenguaje, lapsos o imperfecciones de técnica legislativa, incumbiendo a la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía corregir los vicios formales para su regular tramitación.

e) Nombramiento de un diputado que actúe como ponente de la iniciativa ciudadana propuesta.

La Mesa designará un Diputado para ejercer, en relación con el proyecto de ley de iniciativa popular, los poderes o atribuciones conferidos por este Reglamento al Autor de proposición, debiendo la elección recaer sobre quien haya sido, con su anuencia, previamente indicado con esa finalidad por el primer firmante del proyecto.

Estos son los elementos estructurales de la *democracia lift* en Brasil. Es una disciplina alabada por su sencillez, observando modelos legislativos de otros Estados. Esta simplicidad, por otra parte, no va acompañada de la eficacia, como se ha señalado anteriormente, por lo que mejorar la legislación con un equilibrio entre simplicidad y eficacia es el reto por superar.

1.6. Elementos estructurales formales y materiales de la *democracia lift* en España.

La Constitución española de 1978 dispone, en su artículo 9.2, que "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectiva; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Más adelante, en su artículo 87.3, dispone que "una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán por lo menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

La Constitución española de 1978, en sus artículos 81 a 92, disciplina la elaboración de las leyes ordinarias, de las leyes orgánicas, de los decretos legislativos y de los decretos leyes, confiriendo específicamente la iniciativa legislativa en su artículo 87, al Gobierno, al Congreso, y al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y al pueblo, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

A nivel infraconstitucional en España, la Ley Orgánica nº 3/1984, después de las revisiones realizadas en los años 2006 y 2015, trata el tema de forma más amplia, disponiendo sobre: Materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, Requisitos de la de la iniciativa popular, Iniciación del procedimiento, Trámite de admisión de la iniciativa, Amparo ante el Tribunal Constitucional, Iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la misma, Pliegos para la recogida de firmas, Autenticación de las firmas, Fedatarios especiales, Remisión de los pliegos a las Juntas Electorales Provinciales y papel auxiliar de las mismas, Presentación, comprobación y recuento de las

firmas, Tramitación parlamentaria, No caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras, Compensación estatal por los gastos realizados^{168 169}.

La ley orgánica nº 3/1984 de España, actualizada, trae en detalle de la tramitación de proyectos de iniciativa legislativa popular¹⁷⁰ que, con el auxilio de las informaciones dispuestas en la dirección electrónica de la Junta Electoral Central de España, pueden ser así enumeradas:

a) Iniciación del procedimiento:

La puesta en marcha del procedimiento exige que la Comisión Promotora presente ante la Mesa de la Cámara un texto articulado dotado de unidad sustantiva acompañado de una exposición de motivos. Para evitar gastos y esfuerzos inútiles la Mesa realizará un examen de admisibilidad que, de ser negativo, podrá dar lugar a que la Comisión Promotora interponga recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

¹⁶⁸ Biglino Campos presenta, desde la perspectiva original de la Ley 3/1984, un relevante artículo científico sobre el tema, en el que aborda aspectos tanto teóricos como prácticos de la iniciativa legislativa popular en España. BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 19, 1987, pp. 75-130, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79344>. [Consultado en: 4 enero 2021].

¹⁶⁹ Aranda Álvarez afirma que “Los motivos que han llevado al Legislador a reformar la Ley de 1984 han sido dos: por un lado, corregir alguna de las limitaciones y reservas que la Ley de 1984 hacía y que obedecían tan sólo al contexto político en el que se aprobó; por otro, modernizar el procedimiento que la Ley establece, tanto en la fase de recogida de firmas como en la tramitación parlamentaria. ARANDA ÁLVAREZ, E., “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78, 2006, p. 187, disponible en: <http://www.cepc.gov.es/sites/default/files/2021-12/26167redc78007.pdf>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

¹⁷⁰ Zulima Sánchez, al tratar la iniciativa legislativa popular como mecanismo para ampliar el alcance político de las agendas y preocupaciones políticas, afirma que “No cabe duda de que la iniciativa legislativa es una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta o su inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente por las cámaras o por el municipio; pero esta figura de participación también es una forma de solucionar esas distancias entre representantes y representados”. SÁNCHEZ, Z., “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, *Revista Catalana d'Activitat Parlamentaria*, n. 11, 2007, pp. 36-41, disponible en: <https://raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/72337>. [Consultado en: 1 agosto de 2022].

Los parámetros de juicio de admisibilidad, además de los generales para todo Proyecto o Proposición de Ley, son los previstos en el artículo 5.2 que exige la adecuación de la iniciativa a las prescripciones constitucionales, que no verse sobre cuestiones manifiestamente distintas o carentes de homogeneidad entre sí y que no exista en el Congreso de los Diputados o el Senado un Proyecto o Proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa legislativa popular que esté en el trámite de enmienda u otro más avanzado o que la iniciativa sea reproducción de otra parte de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura.

b) Iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la Mesa:

Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de recogida de firmas, que se podrá realizar en los pliegos tradicionales, que podrán ir en castellano o, conjuntamente, con cualquiera de las lenguas cooficiales en los territorios del Estado; y también se podrán recoger las firmas por vía electrónica siempre que se garantice la voluntad auténtica del ciudadano que suscribe la iniciativa legislativa popular.

El plazo para la recogida de firmas se amplía a nueve meses prorrogables por otros tres cuando concurre causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. La garantía de la regularidad del procedimiento de recogida de las firmas se encomienda a la Junta Electoral Central. Ello se debe a la relativa similitud entre el proceso electoral y el de recogida de firmas y cómputo de las mismas, así como a la infraestructura, que abarca la totalidad del territorio español, de que dispone la Junta Electoral Central.

La inscripción del firmante en el Censo Electoral, que debe demostrarse acompañando certificación de la misma, obedece, igualmente, a las mismas razones que se dan en el proceso electoral, como son, por ejemplo, creer la capacidad del firmante y evitar una eventual multiplicidad de firmas por un mismo ciudadano.

A los firmantes, por su parte, se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que éste se incorpore a los pliegos de firmas, que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central.

En fin, el mecanismo de autenticación de las firmas se facilita considerablemente permitiendo a la Comisión Promotora que añada, a quienes habitualmente dan fe, unos fedatarios especiales que pueden, con total libertad de movimiento, dedicarse en exclusiva a la labor de autenticación.

c) Tramitación parlamentaria:

Recogidas las firmas exigidas, se inicia la tramitación parlamentaria. La Mesa de la Cámara deberá incluir la Proposición en el orden del día del Pleno para su toma en consideración¹⁷¹ ¹⁷² en el plazo máximo de seis meses. En este trámite, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, se podrá contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora. El decaimiento de los trabajos parlamentarios en curso por disolución de las Cámaras, bien por finalización de la legislatura o disolución anticipada, no hace decaer la Proposición, pero la Mesa podrá retrotraerla sin

¹⁷¹ El proceso legislativo español para la tramitación de una iniciativa popular tiene una fase previa denominada "toma en consideración". En esta fase, el Parlamento analiza y decide si inicia o no un proceso legislativo a partir de una iniciativa que se le presenta. La mayoría de la doctrina española entiende que las proposiciones de ley serían propuestas de iniciativa y no iniciativas propiamente dichas, como aclara Rozeira. ROZEIRA, G. G., "A "decisão legislativa" como ato central do procedimento legislativo parlamentar: reflexão em torno do instituto da "toma en consideración" do direito parlamentar espanhol", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, n. 7, 2015, disponible en: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/5540>. [Consultado en: 01 diciembre 2021].

¹⁷² Santaolalla define este análisis del Parlamento sobre una iniciativa legislativa, aclarando que "La toma en consideración constituye un juicio sobre la totalidad que, en caso de resultar positivo, supone la admisión a trámite de la proposición de ley, la cual sigue entonces el mismo cauce de los proyectos de ley del Gobierno". Semejante incidente sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no son consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a los sustentados por la mayoría". SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Por un nuevo procedimiento legislativo*, Madrid, Editorial Dykinson, 2015, pp. 293-294.

que en ningún caso sea necesario presentar nueva certificación de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas.

d) Compensación estatal por los gastos realizados:

Por último, se ha establecido una mejora sustancial de la compensación estatal por los gastos realizados, siempre que se alcance el número de firmas exigido para que prospere la iniciativa, y se han previsto las cautelas necesarias para que el Gobierno incluya las obligaciones de gasto en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio para las compensaciones económicas de las iniciativas legislativas que haya alcanzado su tramitación parlamentaria.

La toma en consideración por el parlamento español de proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift* no está expresamente prevista en su actual Constitución española de 1978, sino en la Ley Orgánica nº 3/1984.

La disciplina legislativa española sobre la *democracia lift*, como se ha señalado anteriormente, es mucho más detallada que la brasileña. Esto no ha garantizado su eficacia para la producción de normas en España, pero, aun así, puede tener contribuciones relevantes para el perfeccionamiento de la legislación brasileña en la materia.

1.7. Elementos estructurales formales y materiales de *democracia lift* en la Unión Europea.

Desde la perspectiva europea, el Reglamento nº 211/2011¹⁷³ del Parlamento Europeo disciplinó la iniciativa ciudadana¹⁷⁴ desde el 1 de abril de 2012 hasta el 1 de enero de 2020, cuando entró en vigor el Reglamento nº 788/2019 y su Reglamento de Ejecución nº 1799/2019, que regula el tema y deroga el reglamento anteriormente mencionado.

En la parte introductoria del Reglamento nº 788/2019 del Parlamento Europeo se exponen importantes consideraciones sobre los motivos de su elaboración, aclarando que el Parlamento Europeo, en su Resolución de 28 de octubre de 2015 sobre la Iniciativa Ciudadana Europea y en su proyecto de informe de iniciativa legislativa de 26 de junio de 2017, instó a la Comisión a revisar el Reglamento nº 211/2011 y el Reglamento de Ejecución nº 1179/2011.

Asimismo, en la parte introductoria se aclara que el Reglamento nº 788/2019 del Parlamento Europeo tiene como objetivo hacer la Iniciativa ciudadana europea más accesible, menos costosa, más fácil de usar para los organizadores y simpatizantes y reforzar el seguimiento que se le da, con el fin de aprovechar todo su potencial como herramienta de promoción del debate. También debe facilitarse la participación del mayor número posible de ciudadanos en el proceso democrático de toma de decisiones de la Unión.

Así, considerando los modelos español y de la Unión Europea, sobre todo teniendo en cuenta las peculiaridades que conlleva la tramitación de

¹⁷³ A través de sus veintidós artículos, el Reglamento nº 211/2011 ha disciplinado una serie de temas referentes, entre otros, a los requisitos exigidos a los organizadores y a los firmantes, al registro de una iniciativa ciudadana propuesta, a los procedimientos y requisitos para la recogida de las declaraciones de apoyo, al sistemas de recogida a través de páginas web, a la verificación y certificación por parte de los Estados miembros de las regiones de apoyo, al procedimiento de examen de una iniciativa ciudadana por la Comisión, a la realización de audiencia pública, a las responsabilidades y sanciones para ilícitos practicados por los proponentes.

¹⁷⁴ La expresión "iniciativa ciudadana" es la opción legislativa que se ha considerado adecuada dado que no existe un "pueblo europeo". En palabras del Sr. Fernández, la Unión está formada por Estados y ciudadanos, por lo que la expresión en cuestión refleja mejor la realidad subyacente. CABELLO FERNÁNDEZ, M. D., *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017, p. 39.

propuestas de iniciativas legislativas ciudadanas, es necesario profundizar en el análisis del tema para hacer efectivo el derecho fundamental a la participación popular en Brasil.

Em relación con la Unión Europea, la iniciativa de ciudadanía europea es disciplinada a través del artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea, del artículo 24 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, del Reglamento de la Unión Europea nº 788/2019 y de los artículos 211 y 218 del Reglamento del Parlamento Europeo.

La iniciativa de ciudadanía europea, así, es disciplinada a través del Tratado de la Unión Europea, en su artículo 11, apartado 4, al disponer que un millón, al menos, de ciudadanos de la Unión, nacionales de un número significativo de Estados miembros, puede tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea a que, en el ámbito de sus funciones, presente una propuesta adecuada en materias sobre las que dichos ciudadanos consideren necesario un acto jurídico de la Unión para aplicar los Tratados.

El artículo 24, apartado 1, del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea dispone que el Parlamento Europeo y el Consejo, por medio de reglamentos adoptados de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, establecen las normas de procedimiento y las condiciones para la presentación de una iniciativa de ciudadanía en la aceptación del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluyendo el número mínimo de Estados miembros de los que proceden los ciudadanos que la presentan.

El artículo antes mencionado agrega que cualquier ciudadano de la Unión goza del derecho de petición al Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 227 de dicho Tratado.

También, en cuanto a la disciplina legislativa del tema, el Reglamento de la Unión Europea nº 788/2019 disciplina los procedimientos y las condiciones para la presentación de una iniciativa de ciudadanía. Al final, en sus artículos

211 y 218, el Reglamento del Parlamento Europeo se ocupa, respectivamente, de las audiencias públicas relativas a las iniciativas de ciudadanía y sobre la posibilidad de propuestas que no puedan presentarse a la Comisión.

En vista de lo anterior, y considerando los objetivos de la presente investigación, se entiende la existencia de dos ángulos de estudio del tema de la *democracia lift*. Bajo la perspectiva material, se presentan tres bloques principales de disciplinas en relación con el tema desde la perspectiva de los Estados constitucionales, a saber, la posibilidad o no de la presentación de propuestas que cambien las normas de las Constituciones, es decir, propuestas de enmiendas a las Constituciones.

El segundo bloque se refiere a la existencia o no de límites temáticos de normas sobre las cuales se podrían presentar propuestas a través de iniciativas legislativas ciudadanas. El tercer bloque se refiere a la existencia o no de una limitación que establezca un vínculo mínimo entre los temas propuestos y la producción legislativa efectiva.

Por otro lado, desde una perspectiva formal, los ítems a investigar sobre el ejercicio de la *democracia lift* son: a) la legitimidad de los titulares para presentar propuestas legislativas; (b) el número de firmas, especialmente desde el ángulo del equilibrio entre fomentar el ejercicio del derecho fundamental a la participación política sin crear obstáculos injustificables y extremos para el ejercicio regular de la democracia representativa, y (c) los pasos en el procedimiento para propuestas legislativas¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Se puede profundizar en el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana leyendo, entre otras, las siguientes investigaciones: LECHUGA, I. B., Análisis jurídico-político de la iniciativa ciudadana europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo, posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea, Madrid, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, 2016, disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-201653&tipo=L&modo=2. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

1.8. Análisis crítico de los instrumentos de participación popular en el proceso legislativo brasileño y español y sus relaciones con la *democracia lift*.

La participación popular en la toma de decisiones del Estado legitima la existencia y mantenimiento de un Estado que se declara constitucional. Sin embargo, más allá del campo normativo de las disposiciones enunciativas de los instrumentos que viabilizan la participación popular, es relevante y necesario que los operadores del derecho evalúen si dichos instrumentos han sido efectivamente aplicados en la vida cotidiana de las sociedades donde se previó y cuáles han sido sus resultados. para el aumento de la calidad de sus democracias.

Por lo tanto, analizaremos a continuación, de manera sucinta y crítica, los instrumentos previstos por la legislación brasileña y española que posibilitan la participación popular en sus procesos legislativos, relacionándolos con la *democracia lift*.

1.8.1. Plebiscito y referéndum en Brasil.

La Constitución brasileña de 1988 prevé la participación popular en cinco de sus artículos, de los cuales destacamos el artículo 14, que establece que la soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por voto directo y secreto, con igual valor para todos, y en los términos de la ley, a través de los institutos de plebiscito y referéndum y la iniciativa popular. Así, en una primera lectura del citado artículo, debemos comprender la equivalencia constitucional al mismo nivel entre los tres institutos de participación popular, hallazgo que no puede ser pasado por alto por el intérprete de la ley mayor, en momentos en que la efectividad de los institutos está en análisis¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Para una comprensión de los institutos de plebiscito y referéndum en la actual Constitución española, consultar: DÍAZ REVORIO, F. J., *op. cit.*, pp. 239-272.

Diez años después de la promulgación de la Constitución brasileña de 1988, conocida como la Constitución ciudadana, el 18 de noviembre de 1998 se promulgó la Ley n° 9.709, que regula los instrumentos de participación popular antes mencionados en el procedimiento legislativo brasileño. El plebiscito y el referéndum, según dispone el art. 2, de la citada ley, son consultas¹⁷⁷ al pueblo para deliberar sobre asuntos de marcada relevancia, de carácter constitucional, legislativo o administrativo. El párrafo 1°, del artículo 2°, de la citada Ley, establece que el plebiscito se convocará con anterioridad a un acto legislativo o administrativo, con el pueblo, mediante votación, aprobando o negando lo que se le haya sometido.

Así, la legislación brasileña conceptualiza el plebiscito y el referéndum como formas de consulta, caracterizadas por darles un carácter vinculante, al disponer que sean participaciones populares deliberativas, es decir, cuyos resultados, en definitiva, deben ser considerados, de manera decisiva, en la toma en cuenta de la decisión.

Específicamente en relación con el instituto del plebiscito, la Constitución brasileña de 1988, en su artículo 2°, de la Ley de Disposiciones Transitorias, determinó que el 7 de septiembre (fiesta nacional, donde se celebra la independencia de Brasil) de 1993 el electorado definiría, a través de un plebiscito, la forma (república constitucional o monarquía) y el sistema de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo) que debe estar vigente en el país.

¹⁷⁷ En la antigua Roma existía una distancia entre los derechos de los patricios y los plebeyos, por lo que, tras las demandas de estos últimos, los patricios se vieron obligados a adherirse a los deseos de los plebeyos. Se creó el "Tribunato da Plebe", que permitía a los plebeyos vetar leyes contrarias a sus intereses. La "Lex Hortensia" les dio derecho a votar las resoluciones de la asamblea popular, con fuerza de ley, y esta decisión se denominó "plebiscitum" (del latín: plebis - plebe y scitum - decreto), es decir, "decreto de los plebeyos". AUAD, D., "Mecanismos de participação popular no brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular", *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, disponible en: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73>. [Consultado en: 12 septiembre 2020].

Avanzando, los párrafos 1° y 2° del citado artículo, determinaron que se aseguraría la libre divulgación de estos formularios y sistemas, a través de los medios de comunicación, cesionarios del servicio público, así como que el Tribunal Superior Electoral, promulgando la Constitución, dictaría las normas reglamentarias de este artículo. Posteriormente, se promulgó la Enmienda Constitucional n° 2 del 25 de agosto de 1992, que cambió la fecha prevista constitucionalmente para el plebiscito, el 7 de septiembre de 1993, adelantándola al 21 de abril de 1993. Al final, la mayoría de los votantes brasileños votaron a favor del régimen republicano y del sistema presidencial.

El referéndum¹⁷⁸, según Auad, “es un mecanismo de consulta popular para la confirmación o rechazo de una determinada ley, proyecto de ley o enmienda constitucional; consiste en someter una especie normativa específica al escrutinio del pueblo, factor que conduce a la participación popular directa en la construcción de su ordenamiento jurídico y, por tanto, amplía los espacios democráticos en paralelo al sistema político representativo¹⁷⁹”. Disciplina el § 2 del art. 2, de la Ley n° 9.709/1998, que el referéndum se convoca después del acto legislativo o administrativo, cumpliéndose la respectiva ratificación o rechazo al pueblo.

Así, existe una diferenciación entre los institutos de plebiscito y referéndum en Brasil en cuanto al momento de su realización, antes del primero, y luego del segundo, en relación con los actos legislativos o administrativos sobre los que recaen las consultas ciudadanas.

Críticamente, lo que se puede decir sobre el referéndum y el plebiscito es su dependencia de las acciones estatales para sus logros. Son instrumentos que no nacen directamente de la voluntad popular, ya que vienen, por así

¹⁷⁸ Sobre los orígenes históricos del referéndum consultar AUAD, D., *op. cit.*

¹⁷⁹ AUAD, D., *op. cit.*, p. 304.

decirlo, de arriba hacia abajo. Debe ser considerado que las manifestaciones ciudadanas en relación a plebiscitos y referendos en Brasil ocurrirán luego de la convocatoria del Congreso Nacional por sus logros, es decir, en teoría, no sería legalmente concebible que los ciudadanos los convoquen directamente^{180 181}.

1.8.2. Audiencias públicas en procesos legislativos en Brasil.

La Constitución brasileña de 1988 prevé la participación popular en el proceso legislativo en el párrafo 2, inciso II, del artículo 58, que establece que las comisiones permanentes y temporales del Congreso Nacional y sus cámaras¹⁸², según las materias de su competencia, son las encargadas de realizar audiencias públicas con entidades de la sociedad civil. A su vez, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil se ocupa de la celebración de audiencias públicas en lo artículo 21-A, VII, que trata de las funciones de la "Ouvidoria Parlamentar"; artículo 24, que presenta una mera repetición de las disposiciones constitucionales mencionadas anteriormente sobre el tema y artículo 36, que trata de las comisiones parlamentarias de investigación, en lo que respecta a la celebración de audiencias públicas.

¹⁸⁰ Esto de acuerdo con los términos del Art. 49, XV, de la Constitución brasileña de 1988, que establece que "Es competencia exclusiva del Congreso Nacional autorizar referendos y convocar plebiscitos".

¹⁸¹ Altman, al hablar de los diferentes tipos de mecanismos de la democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa legislativa popular, afirma que una de las principales diferencias entre ellos adica en quién inicia, es decir, de dónde emana la acción política. Concluyendo que la principal diferencia es que, iniciada por el Estado, la ciudadanía tiene un papel reactivo y, cuando es iniciada por los ciudadanos, proactiva. ALTMAN, D., "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Revista Política y Gobierno*, n. 2, 2005, p. 212, disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/298/208>. [Consultado en: 6 diciembre 2021].

¹⁸² El Poder Legislativo brasileño lo ejerce el Congreso Nacional, que está compuesto por dos cámaras, la Cámara de Diputados y el Senado Federal.

A continuación, el citado Reglamento Interno, entre los artículos 255 al 258, regula, de forma más acentuada, los detalles de la audiencia pública, disponiendo que cada Comisión puede celebrar una audiencia pública con entidad de la sociedad civil para instruir sobre los asuntos legislativos en curso, así como para atender de asuntos de interés público relevante, pertenecientes a su área de especialización, previa propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad interesada.

La otra Cámara Legislativa brasileña, el Senado Federal, prevé la materia en su Reglamento Interno en los artículos 90, III, que repite los términos de la Constitución mencionada anteriormente, en el párrafo 99, primer párrafo, que se ocupa de las audiencias públicas de su Comisión de Asuntos Económicos para la celebración de audiencias públicas periódicas, dos veces al año, con el Presidente del Banco Central de Brasil para discutir los lineamientos, implementación y perspectivas futuras de la política, en 103, que trata sobre audiencias públicas. Senado Federal, en el inicio de cada sesión legislativa, con los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa para brindar información en el ámbito de sus competencias, en el 393-C, que establece el plazo del 30 de abril de cada año para la realización de las audiencias públicas, refiriéndose a el trabajo de evaluación anual y periódica del Sistema Tributario Nacional Brasileño.

A su vez, en los artículos 92 a 95 disciplina, de manera más acentuada, el desarrollo de la audiencia pública, en términos similares a los previstos en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

Es importante para el fortalecimiento de la calidad democrática de un Estado la existencia de disposiciones constitucionales e infraconstitucionales sobre instrumentos de aproximación entre miembros de la sociedad civil, en particular aquellos con notorios conocimientos técnicos / científicos en sus áreas de especialización, y los parlamentarios. Esta aproximación brinda la oportunidad, en un entorno de democracia deliberativa, para la participación activa de la sociedad en las etapas de discusión de los proyectos legislativos.

Por otro lado, también se evidencia, al observar las características destacadas de la participación popular a través de audiencias públicas, la existencia de dos consecuencias en cuanto a su efectividad en el ejercicio del poder popular. La opcionalidad, de su realización por parte de los parlamentarios, así como la inexistencia de obligatoriedad de sus conclusiones, en relación a las decisiones políticas que serán adoptadas por los parlamentarios sobre el tema en discusión.

Así, las comisiones legislativas de los citados parlamentos podrán, por regla general, realizar o no audiencias públicas para abordar los temas que analizan, así como, podrán tener o no en cuenta las mejores consideraciones¹⁸³ de las autoridades técnicas / científicas escuchadas durante la fase de discusión de los proyectos de ley bajo análisis, debido al carácter consultivo de las audiencias públicas.

Se podría argumentar que la segunda parte de la crítica anterior también se aplicaría a la desvinculación entre el texto presentado inicialmente a través de una iniciativa legislativa ciudadana y el posible texto legislativo finalmente aprobado.

Sin embargo, sin avanzar en el tema relacionado con la existencia o no de un vínculo mínimo entre las decisiones de los parlamentarios en el proceso legislativo y los textos iniciales que se les presentan a través del ejercicio de la *democracia lift*, tema que será abordado mas adelante, es posible percibir la existencia de una ventaja en el fortalecimiento de la calidad estatal democrática entre la *democracia lift* y audiencias públicas, teniendo en cuenta que, una vez cumplidos sus requisitos, el legislador no puede dejar de enfrentar la propuesta presentada, acompañada de todos sus argumentos, aunque la rechace, en su totalidad.

¹⁸³ La comprensión de lo que alguna vez se llamó las mejores consideraciones/tesis, se relaciona con el contexto de la democracia deliberativa y sus características notables.

1.8.3. Otros instrumentos previstos por la Cámara de Diputados y el Senado Federal en Brasil.

Junto con los instrumentos previstos por la Constitución brasileña de 1988 para la participación popular en el proceso legislativo, la Cámara de Diputados y el Senado Federal instituyeron otras formas de participación.

La Cámara de Diputados cuenta en su página en internet con un área específica para la participación popular en las acciones del legislativo de la Unión. Entre las opciones de participación se encuentra el “Sugerir una propuesta de ley”, donde cualquier ciudadano o entidad de la sociedad civil organizada puede presentar propuestas de ley a través de el portal de la Cámara utilizando los canales: a) “Banco de Ideias” - consistente con la posibilidad de enviar sugerencias de ideas, a través de un canal “Fale Conosco”, que pueden ser consultadas por los diputados y convertirse en propuestas legislativas; b) “Sugerencia legislativa” - caracterizada por sugerencias de ley enviadas por entidades de la sociedad civil organizada, que serán analizadas por la Comisión de Legislación Participativa (CLP)¹⁸⁴ y, de aprobarse, serán procesadas en la Cámara de Diputados a propuesta del colegiado.

¹⁸⁴ La Comisión de Legislación Participativa de la Cámara de Diputados fue creada por la Resolución 21/2001, y se instaló el 8 de agosto de ese mismo año. Alves dos Santos, en 2009, en un estudio titulado “A participação popular na iniciativa das leis o contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil”, realizó una amplia investigación sobre la situación actual de la comisión hasta la fecha, concluyendo que “A Comissão de legislação Participativa da Câmara dos Deputados pode ser considerada um meio de arrefecer a participação dos cidadãos mediante a iniciativa popular e, portanto, pode ser vista muito mais como uma forma de reforçar a representação do que de promover a participação”. ALVES DOS SANTOS, L. C., “A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil”, disertación presentada al *Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro y al Centro de Formación, Capacitación y Perfeccionamiento de la Cámara de Diputados*, disponible en: <http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2012/05/A-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-POPULAR-NA-INICIATIVA-DAS-LEIS-NO-CONTEXTO-DA-DEMOCRACIA-REPRESENTATIVA-E-DA-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-POL%C3%8DTICA-NO-BRASIL-Luiz-Claudio-Alves-dos-Santos-2009.pdf>. [Consultado en: 12 diciembre 2021].

La Comisión de Legislación Participativa (CLP) de la Cámara de Diputados fue creada en 2001 para facilitar la participación de la sociedad en el proceso de elaboración legislativa.

A través de la Comisión, la sociedad, por medio de cualquier entidad civil organizada, organización social, sindicatos, asociaciones, organismos de clase, presenta sus sugerencias legislativas a la Cámara de Diputados. El último informe anual sobre las actividades de la mencionada comisión informó que, desde su creación hasta el año 2019, la comisión recibió 1030 sugerencias. De ellas, 607 fueron aprobadas y enviadas para su análisis por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados¹⁸⁵.

Otro instrumento puesto a disposición por la Cámara de Diputados es la opción de opinar sobre las propuestas legislativas en discusión, señalando sus puntos positivos o negativos o, aún, votando en las opiniones de otros ciudadanos. Según la Cámara de Diputados, “el propósito de esta herramienta es ofrecer a la sociedad otro canal directo de expresión. Las encuestas no son científicamente rigurosas, ya que no representan una muestra de la sociedad. Sus resultados están a disposición de los relatores de la propuesta, quienes pueden considerar las manifestaciones en la elaboración del texto a votar. Sin embargo, no existe el compromiso de contemplar la voluntad expresada por la mayoría de los participantes¹⁸⁶”.

También está a disposición de la participación ciudadana en el proceso legislativo de la Cámara de Diputados de Brasil el "Wikilegis". A través de este sistema las discusiones que se establecen en el portal e-Democracia suelen referirse a algún proyecto de ley en trámite en la Cámara de Diputados

¹⁸⁵ BRASIL. Câmara Dos Deputados. Relatório anual de atividades da Comissão Legislativa Participativa, 2019, disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades>. [Consultado en: 1 octubre 2022].

¹⁸⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados do Brasil, atividade legislativa, encuesta, disponible en: <https://www.camara.leg.br/enquetes/>. [Consultado en: 20 diciembre 2020].

Diputados. Así, si es de interés del relator del asunto o del presidente de la comisión temática, es posible publicar la propuesta en Wikilegis, que funciona como editor de texto colaborativo para proyectos de ley. A través de esta herramienta, el ciudadano puede aportar sus opiniones en cada artículo de la propuesta, con la posibilidad de sugerir una nueva redacción al dispositivo legal analizado por él. Las manifestaciones son analizadas por consultores legislativos con el fin de observar las reglas pertinentes de técnica legislativa, y luego pasan por el escrutinio político del relator del proyecto, quien decidirá sobre la conveniencia y oportunidad de incorporar las sugerencias al texto final de la propuesta¹⁸⁷.

A su vez, en el Senado Federal de Brasil existe un “Portal de e-Cidadania”. E-Cidadania es un portal creado en 2012 por el Senado Federal con el objetivo de estimular y posibilitar una mayor participación ciudadana en las actividades legislativas, presupuestarias, fiscalizadoras y de representación en el Senado¹⁸⁸.

Las formas de participación en el Portal de ciudadanía electrónica del Senado son: a) Idea Legislativa: enviar y apoyar ideas legislativas, que son sugerencias para cambiar la legislación vigente o crear nuevas leyes. Las ideas que reciban 20 mil apoyos serán remitidas a la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa (CDH), donde recibirán opinión; b) Evento interactivo: participar en audiencias públicas, sábaticos y otros eventos abiertos. Para cada audiencia / sábado / evento, se crea una página específica donde habrá: la transmisión en vivo; espacio para publicar comentarios; presentaciones, noticias y documentos relacionados con el evento; c) Consulta Pública: opinar sobre proyectos de ley, propuestas de reforma constitucional, medidas provisionales y otras propuestas en curso en el

¹⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados do Brasil, WILILEGIS, disponible en: <https://edemocracia.camara.leg.br/sobre/wikilegis/>. [Consultado en: 25 noviembre 2020].

¹⁸⁸ BRASIL. Senado Federal do Brasil, E-cidadania, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>. [Consultado en: 25 noviembre 2020].

Senado Federal hasta la deliberación final (sanción, promulgación, sometimiento a la Cámara de Diputados o radicación).

Todos los instrumentos de participación popular presentes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de Brasil, en particular los relacionados con las técnicas de participación en Internet, son encomiables e indican la relevancia que las cámaras legislativas antes mencionadas han dado a la provisión de canales de participación ciudadana. Sin embargo, entre la participación de la sociedad a través de estos instrumentos y la consideración efectiva de las manifestaciones populares en las formulaciones finales de la actividad legislativa por parte de los parlamentarios, aún existe un gran espacio.

No existen disposiciones en los reglamentos de los órganos legislativos de la Unión Brasileña que determinen un procedimiento especial y / o más rápido en relación a las propuestas legislativas que cuentan con un destacado apoyo popular. Además, no existe una disposición legislativa que prevea un vínculo mínimo entre el contenido de las propuestas legislativas presentadas por los ciudadanos y el contenido al final efectivamente aprobado por los parlamentarios.

A modo de ejemplo, la sugerencia legislativa más votada en el Senado Federal, con 253,804 apoyos¹⁸⁹, fue discutida por la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa, del 19/07/2017 al 11/12/2019, es decir, por ochocientos setenta y cinco días, cuando llegó a transformarse en una propuesta de enmienda constitucional¹⁹⁰. Así, el mismo día 11/12/2019 se envió el proyecto de reforma constitucional al Pleno del Senado Federal, que

¹⁸⁹ BRASIL. Senado Federal, ideia legislativa, fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacao/ideia?id=80429>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

¹⁹⁰ BRASIL. Senado Federal, Atividade Legislativa, disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140184>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

lo remitió a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, donde se espera el nombramiento de un relator desde entonces.

1.9. Concepciones esenciales de la *democracia lift*.

En un momento anterior, quedó afirmado que el término *democracia lift* se adoptaría como sucedáneo de iniciativa legislativa ciudadana. Por tanto, es necesario, en este momento, buscar una definición mínima de lo que entendemos como iniciativa legislativa ciudadana / *democracia lift*, así como sus elementos esenciales, para avanzar hacia el análisis de cuáles de estos deben o no deben mejorar, así como los retos actuales para su mejora.

La *democracia lift* está disciplinada por el párrafo 2 del art. 61, de la Constitución brasileña de 1988, que establece que la iniciativa popular se puede ejercer presentando a la Cámara de Diputados un proyecto de ley suscrito por al menos el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos por cinco Estados, con no menos de tres décimos del uno por ciento de los votantes en cada uno de ellos. El texto anterior señala la forma en que se ejerce la iniciativa legislativa popular, consistente en la presentación al parlamento de un proyecto de ley firmado por un determinado número de ciudadanos. Lo que retrata la legislación es, en realidad, el final de un largo procedimiento que tiene sus detalles desglosados, por regla general, por la legislación infraconstitucional.

Así y por todo lo mencionado anteriormente, la *democracia lift* será entendido como uno de los instrumentos del Estado Constitucional para ejercer la participación política popular en el proceso legislativo, caracterizado por un procedimiento de apoyo, por parte de un determinado número de ciudadanos, a un proyecto de enmienda a la Constitución y / o reforma de ley, por innovación o alteración normativa de un tema de interés público relevante para la agenda legislativa del momento contemporánea a la ejercida, que,

dado que presenta todos sus supuestos fácticos-jurídicos, impone al parlamento la obligación de realizar el análisis, deliberación y toma de decisiones sobre los términos del contenido de la propuesta presentada.

Es, por tanto, un instrumento de participación política popular de ejercicio individual y expresión colectiva¹⁹¹, teniendo en cuenta que, en teoría, si falta la firma de un ciudadano en un determinado procedimiento de presentación de una iniciativa legislativa popular no se cumplirá su requisito de la presencia de un número mínimo de firmas ciudadanas para su presentación y respectiva tramitación ante el parlamento.

Pues bien, en los Estados constitucionales la democracia debe estar presente en todas las formas de ejercicio del poder, es decir, en los procedimientos ejecutivo, legislativo y judicial, teniendo en cuenta la clásica triple división de poderes de Montesquieu¹⁹². De esta manera, la expresión de la democracia en el debido procedimiento legislativo se realizará mediante instrumentos que tienen como características predominantes la participación popular directa o indirecta a través de sus representantes. Existe una sola democracia y la preponderancia o no de la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de la formación de normas estatales es lo que puede mediar legalmente.

La *democracia lift* en Brasil es un instrumento de democracia directa¹⁹³. El fundamento de tal afirmación se encuentra en la lectura conjunta de las

¹⁹¹ Sarlet señala que “O que há de ser enfatizado, é a circunstância de que os direitos humanos e fundamentais, sejam eles civis e políticos, sejam eles sociais, econômicos e culturais (assim como ambientais, em certo sentido), são sempre direitos referidos, em primeira linha, à pessoa individualmente considerada, e é a pessoa (cuja dignidade é pessoal, individual, embora socialmente vinculada e responsiva) o seu titular por excelência. SALERT, I. W., *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva consitutcional*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 223.

¹⁹² MONTESQUIEU. *O espírito das leis*, trad. de Cristina Murachco, São Paulo, Martins Fontes, 2000.

¹⁹³ Fernández Silva presenta un importante análisis del pensamiento español sobre si la iniciativa legislativa popular es un instrumento de democracia directa o indirecta, destacando las posiciones de la doctrina portuguesa al respecto, que tiene como factor diferencial de

disposiciones previstas en los artículos 14 y 1º, párrafo único, de la Constitución brasileña de 1988, que establecen que la soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por voto directo y secreto, con igual valor para todos, y, en el marco de la ley, por medio de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Además de que todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de representantes elegidos o directamente, en los términos de esta Constitución.

El ejercicio directo por parte de los ciudadanos de la *democracia lift* no debe confundirse con su resultado esperado, es decir, la aprobación de una nueva legislación. La nueva legislación será el resultado de un procedimiento legislativo que constará con la utilización armoniosa y complementaria de instrumentos de democracia directa, la *democracia lift*, y con un instrumento de democracia representativa, la actuación de los parlamentarios.

En relación con la naturaleza jurídica de la *democracia lift* en Brasil, coincidimos con las consideraciones expuestas por el profesor FERNÁNDEZ SILVA, al tratar el tema desde la perspectiva española, sobre la existencia de una doble naturaleza, cuando afirma que “Podemos considerar que la iniciativa popular tiene una doble naturaleza; por un lado, en su vertiente institucional, supone una forma de iniciar el procedimiento legislativo, al ser incluida en el precepto constitucional que regula los sujetos con capacidad de iniciativa legislativa (artículo 87 CE). Por otro lado, supone una manifestación

análisis el paso de la toma en consideración, que para algunos juristas convertiría el instrumento sólo en una propuesta de iniciativa. FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, tesis doctoral, *Universidad de Salamanca*, 2019, pp. 31-41, disponible en: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/140403/DDPG_Fern%C3%A1ndezSilva%C3%81_IniciativaLegislativaPopularEspa%C3%B1ol.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [Consultado en: 1 diciembre 2021]. Entendiendo tratar-se o instituto, na Espanha, como uma proposta de iniciativa, encontra-se Manual Aragón Reyes en: ARAGON REYES, M., “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16, 1986, pp. 303-306.

del derecho a la participación política directa recogido en el art. 23.1 de la Constitución¹⁹⁴.”

Observando aún las consideraciones de Fernández, desde la perspectiva española del tema, “La participación política, en general, y la iniciativa popular como concreción de la primera responden a una doble vertiente. En primer lugar, cumplen una función institucional esencial a la propia democracia, atendiendo al principio general del pluralismo político, al conceder la capacidad de propuesta legislativa a una porción del cuerpo electoral y, por tanto, constituir una particular forma de iniciar el procedimiento legislativo¹⁹⁵”, concluyendo que la iniciativa legislativa popular supone una forma de ejercicio del derecho fundamental a la participación política directa.

Fernández menciona que el máximo intérprete constitucional español, el Tribunal Constitucional, no se ha negado a vincular la *democracia lift* al ejercicio del derecho fundamental previsto en la Constitución Española de 1978, en su artículo 23.1¹⁹⁶. Para Pérez Alberdi, mencionado por Fernández, la iniciativa legislativa popular constituiría un paso en el procedimiento legislativo, aunque algo particular en cuanto a quiénes están facultados para ejercerlo, y al mismo tiempo, hablando de las causas de inadmisibilidad,

¹⁹⁴ FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, tesis doctoral, *Universidad de Salamanca*, 2019, *op. cit.*, p-17.

¹⁹⁵ FERNÁNDEZ SILVA, Á., *op. cit.*, p. 26.

¹⁹⁶ Fernández cita a este respecto dos sentencias del Tribunal Constitucional español, a saber, la STC 31/2015, cuando admite que los instrumentos de participación (y cita el referéndum o la ILP) gozan de reserva de ley orgánica por desarrollar el derecho fundamental a la participación, y en observancia por tanto hacia el art. 81.1 CE. Y la STC 76/1994. FERNÁNDEZ SILVA, Á., *op. cit.*, p. 30.

“inciden directamente en el ejercicio de un derecho fundamental”, por lo que también veríamos la presencia de ambas concepciones del instrumento^{197 198}.

Las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de la *democracia lift* abordan desde las actividades desarrolladas en la etapa previa a la presentación de la iniciativa al parlamento, etapa extraparlamentaria, hasta la participación de sus promotores en la etapa interna del procedimiento legislativo, etapa intraparlamentaria. La participación popular debe ser vista desde la perspectiva de actuar en todas las fases que constituyen este amplio procedimiento, buscando promover un acercamiento entre los ciudadanos y sus representantes.

Así, delimitando su conceptualización y sus elementos mínimos, a continuación se presentarán los desafíos para su mejora, apuntando a su efectividad concreta. Para comprender tales desafíos, haremos uso de las consideraciones de Habermas sobre la racionalidad comunicativa¹⁹⁹, teniendo en cuenta que para que se produzca un diálogo debe darse una comunicación

¹⁹⁷ FERNÁNDEZ SILVA, Á., *op. cit.*, p. 30, citando a PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2016, p. 316.

¹⁹⁸ “Conforme a su segunda vertiente, la iniciativa legislativa popular es una de las fórmulas escogidas para el ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos directamente, que se enuncia en el artículo 23.1 de la Constitución. Debemos señalar que, como proyección del derecho fundamental, la iniciativa legislativa popular es desarrollada por ley orgánica y susceptible de amparo por el Tribunal Constitucional”. FERNÁNDEZ SILVA, Á., *op. cit.*, p. 63.

¹⁹⁹ Habermas afirma que “A razão comunicativa distingui-se da razão prática por não estar adstrita a nenhum ator singular nem a um macrossujeito sociopolítico. O que torna a razão comunicativa possível é o *medium* linguístico, através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam. Tal racionalidade está inscrita no telos linguístico do entendimento, formando um ensemble de condições possibilitadoras e, ao mesmo tempo, limitadoras. Qualquer um que se utilize da linguagem natural, a fim de entender-se com um destinatário sobre algo no mundo, vê-se forçado a adotar um enfoque performativo e a aceitar determinados pressupostos. [...] A racionalidade comunicativa manifesta-se num contexto descentrado de condições que impregnam e formam estruturas, transcendentemente possibilitadoras; porém, ela própria não pode ser vista como uma capacidade subjetiva, capaz de dizer aos atores o que devem fazer. A razão comunicativa, ao contrário da figura da razão prática, não é uma fonte de normas do agir. Ela possui um conteúdo normativo, porém se somente na medida em que o que age comunicativamente é obrigado a apor-se em pressupostos pragmáticos de tipo contrafactual.” HABERMAS, J., *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997, p. 20.

basada en argumentos, con el fin de generar normas para la convivencia de la sociedad.

El diálogo que se espera en este escenario es el que se lleve a cabo entre ciudadanos / colectivos y parlamentarios, a través de procedimientos basados en la ética del diálogo, con el objetivo de lograr una serie de normas universales y con un alto grado de racionalidad, respetando la igualdad y la libertad de miembros, buscando el establecimiento de un consenso.

Así, analizaremos los desafíos para la mejora de la *democracia lift* desde la perspectiva de los parlamentarios, el desafío democrático-armónico, desde la perspectiva del procedimiento, lenguaje, para el ejercicio de la democracia en los parlamentos, el desafío normativo-estructural y desde la perspectiva de los ciudadanos / colectivos, el desafío participativo – sentimental. Y también, la práctica de la *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea, a partir de tres casos.

Capítulo II – La *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea a partir de tres supuestos

2.1. El desafío democrático – armónico.

Además del análisis teórico de la democracia y sus formas de manifestación en los Estados constitucionales brasileño y español, es necesario analizar cómo se han empleado esas disposiciones legislativas en la vida cotidiana de las sociedades, para valorar si los parámetros legales se han mostrado suficientemente adecuados para la consecución de los fines para los que fueron propuestos o si, por el contrario, existen retos que superar para que el derecho fundamental de participación política sea una verdadera realidad.

Hay tres desafíos importantes que debe enfrentar el Estado Constitucional para la mejora de la *democracia lift*, relacionados con los participantes del procedimiento legislativo, con sus requisitos y con su propio procedimiento, a saber, el desafío democrático-armónico, el desafío participativo-sentimental y el desafío normativo-estructural. Analizaremos ahora el primero de ellos.

Según las Constituciones brasileñas de 1988 y española de 1978, respectivamente, todo poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de representantes electos o directamente y los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes, elegido libremente en elecciones periódicas por sufragio universal.

A pesar de las predicciones anteriores, no existe una equivalencia práctica entre los modelos directo y representativo de participación popular en el poder estatal, especialmente en el proceso legislativo, que ha sido predominantemente ejercido, tanto desde el punto de vista normativo como fáctico, a través del modelo de democracia representativa.

Por tanto, la representación política se entiende necesaria para el desarrollo práctico de los actuales regímenes políticos democráticos, en escenarios de Estados y sociedades complejos, tanto desde las perspectivas territoriales, como desde las pluralidades de aspiraciones para la realización de los derechos de las personas que las componen²⁰⁰.

Por ello, la doctrina destaca la inviabilidad del ejercicio fáctico, salvo contadas excepciones, de la democracia directa, orientando las responsabilidades y aspiraciones sobre el ejercicio y efectividad del poder político sobre la democracia representativa²⁰¹.

Desde esta perspectiva, el papel secundario de las instituciones de participación directa fue señalado por Díaz Revorio, al comentar las discusiones que tuvieron lugar durante la elaboración de la Constitución española de 1978, cuando afirma que “Por lo demás, desde el punto de vista propiamente teórico o doctrinal, probablemente el debate sobre la democracia directa y la democracia representativa, que ha sido permanente en la historia contemporánea desde Rousseau y Sieyès, y que como veremos ha recobrado protagonismo en los últimos años, era visto por nuestros constituyentes en términos diferentes a los actuales, dando por sentado que la democracia quedaba suficientemente garantizada con el régimen representativo

²⁰⁰ En el tema de la democracia representativa, sobre todo desde la perspectiva española, puede encontrarse una mayor información en: ACOSTA SÁNCHEZ, J., “La articulación entre representación, Constitución y democracia: génesis, crisis actual y Constitución española”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 86, 1994.

²⁰¹ Entre otras, las consideraciones de Biglino, BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimación de ejercicio y responsabilidad de los poderes públicos”, *Revista de Derecho Político, Número monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución española (I)*, 2017, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/issue/view/RDP%20100>. [Consultado en: 21 noviembre 2021]; y GORCZEVSKI, C.; BELLOSO MARTÍN, N., Ciudadanía, democracia e participação política [recurso eletrônico]: os desafios do século XXI, Santa Cruz do Sul, *EDUNISC*, 2018, disponible en: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2735/1/Cidadania%2c%20democracia%20%20participa%2c%20a7%2c%20a3o%20pol%2c%20adtica.pdf>. [Consultado en: 21 noviembre 2021].

instaurado, pudiendo desempeñar las instituciones de participación directa un papel manifiestamente secundario²⁰²".

Cabe destacar que en relación con la mejora de la *democracia lift*, en cuanto al desafío democrático-armónico, se debe tomar como punto de partida la percepción de las consideraciones de parte de la doctrina y grupos de parlamentarios de que la democracia representativa podría posiblemente ser sacudida con el fortalecimiento de los instrumentos de participación directa.

Uno de los hallazgos que sirven de base para confirmar esta conclusión se puede obtener de la lectura de la tramitación del proceso legislativo brasileño que culminó con la aprobación de la Ley n ° 9.709/1998, que regula la ejecución de lo dispuesto en los incisos I (plebiscito), II (referéndum) y III (iniciativa popular - por la democracia), del artículo 14 de la Constitución brasileña de 1988.

La mencionada regulación trata, nada más y nada menos, de uno de los temas más relevantes para el Estado Constitucional brasileño, a saber, el ejercicio de la soberanía popular. Recién el 22/02/1993 se inició el proceso legislativo, que luego de otros cinco años concluyó con la promulgación de la Ley nº 9.709 / 1998.

²⁰² La disciplina de la democracia directa en la Constitución española de 1978 también es abordada por José Eduardo Illueca Ballester, cuando concluye que, debido a las circunstancias históricas, las instituciones representativas y los partidos políticos fueron reforzados en la citada Constitución. Al final, afirma que "La democracia representativa, contemplada desde un punto de vista participativo, se enriquece con el reconocimiento y el estímulo de la participación directa. Y la misma Constitución ofrece elementos más que suficientes, en su apuesta decidida por el principio democrático y en el desarrollo que del mismo hace, para defender no solo una interpretación lo más favorable posible al impulso de la participación política directa, dentro de los cauces constitucionales, sino también la conveniencia de una reforma constitucional que elimine las contradicciones internas apuntadas." ILLUECA BALLESTER, J. E., "La participación política directa en el proceso constituyente español de 1977-78", *Historia Constitucional*, n. 19, 2018, pp. 17-45, disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/issue/view/NIPO%3A%20787180350>. [Consultado en: 4 enero 2021].

Desde entonces, veintitrés años después, la citada ley no ha sufrido cambios, a pesar de que existen varias propuestas para su mejora, que aún están en curso²⁰³.

Así, el primer paso para afrontar con éxito el desafío armónico-democrático de fortalecer la *democracia lift* se encuentra en la necesidad de un reposicionamiento claro, explícito, efectivo y concreto, tanto en parte del campo doctrinal, respecto a aquellos operadores de derecho que se dedican al estudio de la democracia, así como en parte de los miembros del Estado²⁰⁴, parlamentarios, jefes del Poder Ejecutivo y miembros del Poder Judicial, en cuanto a la comprensión de una visión material y holística de la democracia constitucional, teniendo en cuenta que es una forma de régimen político que requiere, de manera vital, la presencia de un proceso constante de relegitimación, caracterizado predominantemente por una interacción entre la ciudadanía y sus representantes.

Este reposicionamiento o perfeccionamiento de la comprensión incluye, de manera inmediata, que cualquier proceso interpretativo relacionado con el

²⁰³ Desde la perspectiva española de las demandas de la sociedad para la regeneración democrática en la legislación constitucional por iniciativa legislativa popular, López aclara que se han registrado dos propuestas de reforma constitucional de los artículos 87, 92 y 166 de la Constitución Española que, finalmente, no tuvieron sus procesos legislativos concluidos. "Sintetizando su contenido, estas propuestas postulaban, en primer lugar, promover el ejercicio de la iniciativa legislativa popular reduciendo el número de firmas requeridas, ampliando las materias sobre las que pueden versar y dando voz a sus promotores en el Parlamento; y, en el ámbito de los referéndums, pretendían introducir nuevas modalidades, como las normas de proposición de referéndum, el referéndum de ratificación legislativa y la derogación de leyes vigentes, con el fin de ampliar las materias legitimadas para instar su convocatoria y reforzar sus garantías normativas". GARRIDO LÓPEZ, C., "Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa", *Revista de Derecho Político*, n 112, 2021, p. 154, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/32219>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

²⁰⁴ La referencia que se hace a los miembros del Estado debe entenderse desde la perspectiva de que, a pesar de que los parlamentarios, los representantes electos, tienen, en teoría, principalmente las funciones legislativas, lo que se ha observado, en la práctica, es que el Ejecutivo ha sido la institución predominante en la presentación de iniciativas legislativas que se aprueben. Y, en definitiva, sería necesaria la referencia a los miembros del Poder Judicial, considerando que las demandas de los procesos legislativos que se originan en la iniciativa cívica culminan en los tribunales, desde donde se llevará a cabo el ejercicio hermenéutico.

actual sistema legislativo constitucional y legal vigente se rija por dos premisas básicas. La primera, que la democracia constitucional, a pesar de todas las demás calificaciones que pueda recibir, es una, es decir, desde una perspectiva positiva, todos los esfuerzos hermenéuticos deben realizarse para aumentar la efectividad de las formas de ejercicio de la democracia, ya sea desde una perspectiva directa o representativa. Además, desde una perspectiva negativa, sólo se pueden admitir restricciones de base constitucional a las formas de ejercicio de la democracia^{205 206}.

La segunda premisa relacionada directamente con la primera, se refiere a lo que se puede hacer a partir de ahora para el mejora legislativo de lo que existe actualmente. Debe existir una visión crítica de la legislación vigente en la materia, con el objetivo de mejorarla. Es necesario entender que el fortalecimiento de la *democracia lift* culminará en el fortalecimiento de la democracia en su conjunto.

No debe haber dudas en la mente de los representantes electos de la ciudadanía sobre este punto, por el contrario, el Estado, a través de los parlamentarios, debe hacer esfuerzos para que la participación popular en todos los ámbitos de su actividad y, en lo que se relacione notablemente con

²⁰⁵ Al tratar el tema de las restricciones a los derechos fundamentales, Sarmiento aclara que, “Assim, é preciso primeiramente recordar que os limites aos direitos fundamentais podem apresentar-se, basicamente, sob três formas diferentes: (a) podem estar estabelecidos diretamente na própria Constituição; (b) podem estar autorizados pelo Constituição, quando esta prevê a edição de lei restritiva; e (c) podem, finalmente, decorrer de restrições não expressamente referidas no texto constitucional.” Ao final, destaca que na terceira hipótese antes citada “a justificativa para a limitação ao direito fundamental deve ser a proteção de algum bem jurídico também dotado de envergadura constitucional – seja ele outro direito fundamental, seja algum interesse do Estado ou da coletividade.” SARMENTO, D., *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, pp. 77-78.

²⁰⁶ Además, al tratar el concepto de restricción de los derechos fundamentales, Robert Alexy afirma que “com isso, fica estabelecida uma primeira característica: normas são restrições a direitos fundamentais somente se forem compatíveis com a Constituição”. ALEXY, R., *Teoria dos direitos fundamentais*, São Paulo, Malheiros Editores, 2008, pp. 281.

la esta investigación, en los procesos legislativos, debe incrementarse de manera efectiva²⁰⁷.

Lo que se quiere decir cuando se afirma que la participación en el proceso legislativo a través de la *democracia lift* debe incrementarse efectivamente se profundizará en un apartado posterior de esta investigación, pero hay que señalar que la efectividad que aquí se busca no se limita a cuestiones formales solo, caracterizado por indicaciones de los representados a los parlamentarios de lo que la sociedad quisiera que se discutiera en los parlamentos.

No basta con que la ciudadanía cuente con instrumentos legales que le permitan colocar ciertos temas en la agenda legislativa del día. Estendemos que, teniendo en cuenta la necesidad de que las disposiciones constitucionales sobre el titular del poder no se queden vacías, debe existir un mínimo de vínculo entre el contenido de las iniciativas legislativas ciudadanas y la legislación que finalmente se promulga.

No se desconoce que la democracia se caracteriza por la existencia de un proceso legislativo que implica discusiones, deliberaciones, y, al final, la preponderancia de la decisión tomada por la mayoría, siempre que no atente

²⁰⁷ Rubio Carracedo, al abordar una definición mínima de democracia, analiza los conceptos presentados por autores representativos del tema. Al tratar la comprensión del tema por parte de Schmitter, especialmente sobre los criterios o conceptos que, de forma frecuente u ocasional, presenta Schmitter como definidores de la democracia, Rubio Carracedo afirma, sobre el criterio de participación, que "Obviamente, ninguna democracia está legitimada para obligar a participar a la política a sus ciudadanos, pero sí, en cambio, resulta obvio y obligado que estimule y facilite la mayor participación posible de los mismos, sin que se pueda decirse que el índice de participación ciudadana sea contingente". A continuación, concluye: "No basta, pues, sin más la mera posibilidad 'legal' de participar. Creo, por el contrario, que los sistemas representativos y de intermediación, que han cumplido un papel imprescindible en la transición histórica hacia la auténtica democracia, há de ir cediendo progresivamente su papel a la iniciativa directa y a una acción ciudadana mucho más libre de ataduras y mordazas, conforme los mayores niveles de cultura cívico-política existentes y las nuevas posibilidades tecnológicas lo permiten". Por último, Rubio Carracedo menciona la necesidad de una reforma urgente y profunda de algunas legislaciones españolas, que menciona. RUBIO CARRACEDO, J., *Educación moral, postmodernidad y democracia: mas allá del liberalismo y del comunitarismo*, Madrid, Editora Trotta S. A., 1996, p. 216.

contra los derechos fundamentales. El Parlamento debe tener en cuenta los argumentos de los ciudadanos y tomarlos en serio.

Uno de los pilares de la teoría de la acción comunicativa de Habermas es la necesidad de que el diálogo se lleve a cabo en un entorno de igualdad para todos los que participan en él, así como que todos sean libres para expresarse y que las partes tomen en serio los argumentos de la otra parte²⁰⁸. Habermas presenta su imperativo categórico formado por el diálogo, no por el monólogo, buscando promover una sociedad ideal de diálogo.

Para que la sociedad se encuentre en un escenario ideal según Habermas serían necesarias condiciones materiales y culturales ideales. Este horizonte de ideal a alcanzar se muestra así como una utopía, pero que animaría a la sociedad real a buscarlo con la perspectiva de un horizonte a perseguir.

La sociedad ideal del diálogo en forma deliberativa²⁰⁹ debe ser buscada por los parlamentarios, quienes deben trabajar para que se minimicen las

²⁰⁸ Habermas afirma que la fuerza de un argumento se mide por el contexto de la pertinencia de las razones presentadas. “Sobre este trasfondo podemos juzgar también de la racionalidad de un sujeto capaz de lenguaje y de acción según sea su comportamiento, llegado el caso, como participante en una argumentación: “Cualquiera que participe en una argumentación demuestra su racionalidad o su falta de ella por la forma en que actúa y responde a las razones que se le ofrecen en pro o en contra de lo que está en litigio. Si se muestra abierto a los argumentos, o bien reconocerá la fuerza de esas razones, o tratará de replicarlas, y en ambos casos se está enfrentando a ellas de forma racional. Pero si se muestra sordo a los argumentos, o ignorará las razones en contra, o las replicará con aseveraciones dogmáticas. Y ni en uno ni en otro caso estará enfrentándose racionalmente a las cuestiones”. A la susceptibilidad de fundamentación de las emisiones o manifestaciones racionales responde, por parte de las personas que se comportan racionalmente, la disponibilidad a exponerse a la crítica y, en caso necesario, a participar formalmente en argumentaciones.” HABERMAS, J., 1999, *op. cit.*, p. 37.

²⁰⁹ La democracia deliberativa se presenta como un modelo de participación ciudadana cualificada en relación con los modelos de democracia liberal y democracia republicana. “La tradición liberal conformada por el ensamblaje de Locke, Montesquieu, Constant o Stuart Mill, entre otros, comparte una genuina preocupación por garantizar la protección de la esfera individual frente a cualquier intromisión arbitraria desde el poder, sin importar si este es ejercido por un déspota o por una mayoría constituida en res publica. Esta idea queda claramente expuesta en la distinción de Constant entre la ‘libertad de los modernos’, entendida como protección de un ámbito de autonomía personal en el que los individuos pueden perseguir sus intereses privados; y la ‘libertad de los antiguos’, concebida como participación política en condiciones de igualdad (Constant, 1988: 65-93)”. A su vez, “Para el republicanismo libertad no sólo significa ausencia de interferencias externas sino, fundamentalmente, libertad positiva o el sentido de autonomía como “capacidad para poder

condiciones sociales, políticas y económicas que se imponen a los participantes de este diálogo realizado en medio del ejercicio de la *democracia lift*.

Motos aclara que “En esencia, la democracia deliberativa concibe el autogobierno como la voluntad popular generada tras un razonamiento colectivo en condiciones de igualdad y libertad (Cohen, 1989; Habermas, 1994, 1998; Bohman, 1996; Gutmann y Thompson, 1996). En este modelo la legitimidad de la decisión democrática reside no sólo en su adopción por una mayoría válidamente constituida, sino en haber sido tomada tras un proceso de discusión colectiva en el que todos los puntos de vista han podido ser planteados en condiciones de igualdad y libertad (Manin, 1987). Deliberar es considerar detenidamente los pros y los contras de un problema antes de adoptar un curso de acción. En este sentido, un debate deliberativo es aquel que busca decisiones razonables a partir del contraste de opiniones razonadas e informadas. Un elemento clave en este modelo es que los participantes están dispuestos a revisar sus preferencias a la luz de la nueva información y aseveraciones hechas por los demás participantes (Chambers, 2003)²¹⁰”.

hacer” (Ovejero, 2002: 73) dentro de un marco de opciones que viene determinado por el nivel de desarrollo y cooperación alcanzado por la sociedad. La principal preocupación del republicanismo es evitar el control del poder por una élite tendente a imponer sus intereses particulares sobre el bien común. Así, pensadores como Rousseau (1969), Arendt (1974), Habermas (1994), Pettit (1999) u Ovejero (2002) coinciden en criticar las insuficiencias de la libertad negativa y defender la necesidad de que los ciudadanos participen en la esfera pública para hacer valer el carácter político de sus derechos. En coherencia con esta cosmovisión, el republicanismo ve en la democracia directa ateniense de los siglos V y IV a.C. un referente democrático”. MOTOS, C. R., “Representación, participación y modelos de democracia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 26, 2018, pp. 4-5, disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419698&d=1. [Consultado en: 15 enero 2021].

²¹⁰ MOTOS, C. R., “Representación, participación y modelos de democracia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 26, 2018, p. 13, disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419698&d=1. [Consultado en: 15 enero 2021].

Este desafío solo se superará, desde la perspectiva de la democracia deliberativa, cuando los parlamentarios tengan una visión centrada en que la participación popular constante y efectiva a través de la *democracia lift* es importante y necesaria para la legitimidad del propio Estado Constitucional²¹¹.

En este escenario de democracia deliberativa, hay que tener en cuenta las consideraciones de Greppi, al tratar el tema desde el punto de vista del pluralismo y el equilibrio reflexivo, cuando afirma que “Además, los participantes han de ocupar una posición simétrica em el proceso y se supone que han de estar dispuestos a dotar una actitud cooperativa frente a las razones ajenas y reflexiva frente a las propias²¹²”.

2.2. El desafío participativo - sentimental.

El desafío participativo - sentimental para el mejora de la *democracia lift* está directamente relacionado con la crisis de la democracia, en particular, de la democracia representativa, con el distanciamiento cada vez mayor de la ciudadanía de los instrumentos de participación popular en la toma de

²¹¹ Jiménez Sánchez, aclara que, “Por legitimidad democrática se entiende, siempre y cuando se hayan respetado las exigencias del derecho de participación, lo que ha decidido la voluntad mayoritaria del pueblo, esto es, la democracia se comprendería como el gobierno de la voluntad mayoritaria del pueblo, o lo que esa misma voluntad haya acordado bajo ciertas condiciones, con lo que la democracia no se identificaría simplemente con esa voluntad mayoritaria, sino que su conformación estaría sometida a ciertos requisitos”, apuntando-os: a) A vontade política maioritária se exerça dentro do marco legal, isto é, o respeito à legalidade é imprescindível; b) A vontade política se assente na defesa de los derechos y libertades individuales, la pluralidad, el respeto a las diferentes opciones y el aseguramiento de la deliberación en común; c) A vontade política maioritária debe estar atrelada aos principios democrático, do Estado de Direito e o racional. En este sentido, “Habermas lo había formulado diciendo que un Estado democrático de Derecho se alcanza cuando el principio de discurso se transforma a través del medio derecho en un principio democrático. Así pues, sólo es posible hablar de democracia, del gobierno del pueblo, si ese gobierno se cir cunscribe al medio derecho, lo que en el fondo ya se había sostenido con anterioridad por parte de Hobbes cuando defendió la transformación de la multitud en pueblo¹², pero también por Kant cuando defendió la del pueblo en Estado”. JÍMENEZ SÁNCHEZ, J., “El concepto de democracia”, *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 73, 2018, pp. 40-41, disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero =73&id=16. [Consultado en: 10 enero 2022].

²¹² GREPPI, A., *Concepciones de la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 2006, p. 45.

decisiones del Estado, entre los que se destaca el absentismo en las elecciones, por ejemplo , así como la incredulidad popular de que sus representantes realmente estén actuando de acuerdo con las aspiraciones de la sociedad.

Superados eventualmente el desafío mencionado anteriormente, se podría entender que se concluirían las etapas para la mejora de la *democracia lift*, ya que el Estado Constitucional tendría los miembros de sus poderes con la percepción de la relevancia de la *democracia lift* para el fortalecimiento del régimen democrático en su conjunto.

Sin embargo, el análisis del presente reto es relevante, pues, por ejemplo, la existencia física de un instrumento musical en perfecto estado, afinado y con todas sus demás características musicales correctas, sin la presencia de un intérprete conocedor de su manejo y con el coraje y el entusiasmo de hacer un buen uso de él, constituiría un derroche o incluso una ineficacia de su propia existencia, de su razón de ser, para el propósito que fue construido²¹³.

Así, continuando en el campo de la analogía, es necesario que estén presentes el instrumento y su hábil ejecutor. Además, es fundamental para el mejora de la *democracia lift* que se tomen medidas y acciones, tanto para el perfeccionamiento de la legislación en la materia, para que el instrumento de la *democracia lift* sea de la más alta calidad humanamente posible para el fin al que se destina, materializar, en complementariedad, al lado de las otras formas de manifestación democrática, el régimen político en un Estado Constitucional, así como es fundamental que el intérprete del instrumento, el ciudadano, lo conozca y sepa tocar con un mínimo de habilidad, creyendo que, al hacerlo, producirá la música que pretendía escuchar²¹⁴.

²¹³ Esto tomando en cuenta que el instrumento musical citado como ejemplo ha sido fabricado con el propósito de producir música y no, por ejemplo, con el propósito de ser una obra de arte para ser apreciada por sus admiradores.

²¹⁴ Penha Gonçalves, al realizar un análisis conceptual y comparativo entre el derecho de petición legislativa y la iniciativa legislativa ciudadana en Portugal, afirma que “É, pois, com o

Inicialmente, entonces, desde la perspectiva del desafío participativo - sentimental, el ciudadano debe ser consciente, a través de la educación cívica desde temprana edad, del acceso crítico a los medios tradicionales y las nuevas redes sociales, del ejercicio fundamental de la libertad de expresión, asociación y expresión de pensamiento, entre otras formas de aprehender información holística sobre las nociones de Estado y soberanía popular y sus formas de ejercicio.

Los ciudadanos deben recibir orientación formativa de sus padres y/o tutores y del Estado sobre lo que es el tema de la participación popular en el proceso legislativo del Estado Constitucional, así como cuáles son sus elementos mínimos, sus objetivos y sus formas de ejercicio.

Además de conocer y saber manejar el instrumento de la *democracia lift*, los ciudadanos deben creer que todo esfuerzo que hagan para producir música se traducirá en el sentimiento de producción artística que pretendían producir. Es decir, es necesario que el ciudadano crea en la *democracia lift* del Estado que es uno de los integrantes, así como que crea que todo sistema legislativo, además de una configuración formal de normas mejoradas, tiene el atributo de efectividad real, es decir, fue elaborado para ser realidad en el mundo de los hechos.

Deben creer que siempre que los ciudadanos del Estado Constitucional que integran, a través de un número constitucionalmente significativo, recurran a la participación política en el proceso legislativo a través de la *democracia lift*, encontrarán parlamentarios que los tomarán en serio, que escucharán, que discutirán sus propuestas con ellos y que observarán, de manera práctica, en

desiderato de democratização da democracia, ou seja, de combate ao alheamento da sociedade civil face à política, seus atores e aparelhos de poder, que se impõe a implementação de instrumentos de democracia participativa”. PENHA GONÇALVES, G., “Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de reforço da democracia representativa”, *Análise Social*, 2019, pp. 532-560, disponible en: <https://doi.org/10.31447/as00032573.2019232.05>. [Consultado en: 20 junio de 2022].

la promulgación de la nueva disposición normativa cuál es la intención de los ciudadanos que acudieron a esa forma de participación popular.

Se plantea entonces la cuestión de si la retirada voluntaria del ciudadano del proceso legislativo de toma de decisiones políticas sobre cuestiones relevantes para la sociedad, en plena crisis de la democracia representativa, podría tener como uno de sus "antídotos" el refuerzo de un sentimiento constitucional de valorización de la *democracia lift*.

La respuesta a este cuestionamiento pasa por comprender la necesidad de que exista un proceso político-social complejo y continuo en el tiempo, en que las acciones del Estado y de la sociedad civil deben estar presentes en un circuito de retroalimentación para el mejora de la *democracia lift*, y / o acciones simultáneas de la sociedad civil para el ejercicio práctico de la participación popular, que tenderán a traer como resultado, en consecuencia, el fortalecimiento del sentimiento ciudadano de pertenencia al Estado, fortalecimiento del sentimiento constitucional.

Para que la sociedad avance hacia este desiderátum, con la celebración de diálogos en los que las partes consideran seriamente los argumentos de la otra parte, entendemos que es necesario aplicar la teoría de la acción comunicativa²¹⁵ de Habermas, cuando señala que "No uso da linguagem

²¹⁵ Estévez presenta los principales aspectos de la teoría de la acción comunicativa, afirmando que la teoría de la acción comunicativa es una teoría que "comprende una concepción del conocimiento, de la racionalidad, una teoría del lenguaje, de la sociedad, entre otros aspectos." A continuación, la presenta mediante un conjunto de afirmaciones, que se resumen de la siguiente manera: 1) el conocimiento humano es falible. La postura de Habermas "no significa renunciar a hacer filosofía como lo proponen las posturas escépticas contemporáneas, sino que concibe la filosofía como la búsqueda de conocimientos universales, pero falibles y refutables." 2) La racionalidad es una disposición de los sujetos. Habermas no comparte la concepción de la existencia de dos tipos de racionalidad incompatibles, una sustantiva, que se ocupa de reflexionar sobre los fines, o el ser; y la otra, formal, instrumental, que se ocupa de elegir los medios más eficientes, se orienta hacia la transformación y dominio del mundo o sólo piensa los entes y no el ser. Para los pensadores de la tradición netszchiana, la racionalidad instrumental es característica de la modernidad "y nos ha llevado a un callejón sin salida en el que se ha perdido el sentido, la libertad y la autonomía de la existencia humana y el arraigo al ser". Habermas "piensa que el problema no reside en el desarrollo inevitable y las consecuencias negativas de la racionalidad teleológica, sino que su predominio impide el desarrollo de la complejidad del proyecto de la modernidad". Habermas piensa que las teorías anteriores son insuficientes porque dejan

orientada pelo entendimento, ao qual o agir comunicativo está referido, os participantes unem-se em torno da pretensa validade de suas ações de fala, ou constataam dissensos, os quais eles, de comum acordo, levarão em conta no decorrer da ação²¹⁶.

En un momento anterior, abordamos los retos a superar para la mejora de la *democracia lift* y, en consecuencia, la calidad de la *democracia estatal*, relacionados con la percepción de los parlamentarios sobre la importancia de la retroalimentación entre la *democracia lift* y la democracia representativa, así como sobre la necesidad de identificación y mejora de los elementos que componen el procedimiento legislativo relacionado con el ejercicio del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos.

Llegados a este punto, cuando analizamos el reto relativo a la creencia de la sociedad en la eficacia de la *democracia lift*, observamos que todos los retos en cuestión están interconectados, teniendo en cuenta la necesidad de diálogo entre los ciudadanos y los parlamentarios en medio de un procedimiento legislativo.

Habermas aclara que las leyes obtienen su legitimidad a través de un proceso legislativo apoyado, en última instancia, por la soberanía popular. "De outro lado, o processo legislativo democrático precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do

fuera la función básica y original de la racionalidad: la comunicación. "El conocimiento en sus diversas formas siempre está 'comunicativamente mediado', es decir, la racionalidad de una interacción depende de la medida en que los participantes de ella, da razón de sus actos. Es decir, en la interacción comunicativa debemos ser capaces de dar cuenta de nuestros actos y planteamientos, y reconociendo que nuestro conocimiento es falible y refutable, debemos aceptar que nuestros enunciados pudieran ser cuestionados, modificados, complementados o mejorados por los de nuestros interlocutores." 3) La teoría de la acción comunicativa se base en una teoría de los actos de habla. ESTÉVEZ, J. V., *La concepción de la democracia deliberativa de habermas*, Quórum Académico, vol. 2, Zulia, Red Universidad del Zulia, 2005, pp. 77-81.

²¹⁶ HABERMAS, J., 1997, *op. cit.*, p. 36.

processo de um entendimento dos cidadãos sobre regras de sua convivência²¹⁷”.

En este sentido, el fortalecimiento de la calidad democrática de un Estado, a través del ejercicio de la *democracia lift*, conlleva la necesidad de la presencia de la libertad en la actuación de los participantes en el procedimiento legislativo derivado del ejercicio de una de las proyecciones del derecho del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. Habermas afirma que la libertad comunicativa “só existe entre actores que desean entender-se entre si sobre algo num enfoque performativo e que contam como tomadas de posición perante pretensões de validade reciprocamente levantadas²¹⁸”.

Diálogo y no monólogo, relación intersubjetiva, de esto habla Habermas, concluyendo que “una vez que os sujeitos que agem comunicativamente se dispõem a ligar a coordenação de seus planos de ação a um consentimento apoiado nas tomadas de posição recíprocas em relação a pretensões de validade e no reconhecimento dessas pretensões, somente contam os argumentos que podem ser aceitos em comum pelos partidos participantes²¹⁹”.

Los ciudadanos deben creer que los parlamentarios tienen realmente en cuenta los argumentos que exponen en el procedimiento legislativo derivado del ejercicio de la *democracia lift*. Y para que esto ocurra, los parlamentarios deben demostrar la importancia que conceden a la *democracia lift* mejorando la legislación que se ocupa de ella, para que la participación popular sea cada vez más efectiva²²⁰.

²¹⁷ HABERMAS, J., 1997, *op. cit.*, p. 115.

²¹⁸ HABERMAS, J., 1997, *op. cit.*, p. 156.

²¹⁹ HABERMAS, J., 1997, *op. cit.*, p. 156.

²²⁰ Bonavides, al tratar de la superioridad de la democracia, presentando varias razones para no creer en la posibilidad de establecer un orden democrático firme y estable en Brasil, afirma

Lo que se observa es que la promoción de acciones solo para el enfrentamiento aislado de parte de los desafíos enumerados anteriormente no debe lograr el objetivo pretendido de promover la mejora de la *democracia lift* en su totalidad fáctico-legal. Ferrajoli, al hablar del futuro de la democracia, presenta dos condiciones que entiende necesarias para que se produzca un cambio real en el actual escenario de crisis democrática. La primera es que el proyecto de garantías que establecen las Constituciones debe plantearse como un proyecto político, que entendemos como una de las metas a alcanzar por los parlamentarios.

La segunda es que “à consciência da nova natureza das dimensões do interesse público ou geral se acompanhe uma energia que pode advir somente de um renascimento do comprometimento político e de uma renovada paixão pela política²²¹”. Consideramos que las dos condiciones están relacionadas con los retos mencionados anteriormente.

Para una efectiva participación política ciudadana en la toma de decisiones en el procedimiento legislativo de los Estados Constitucionales, es necesario que los ciudadanos creen que el sistema democrático tiene pretensiones reales de promover esta participación. La inclusión de normas en el ordenamiento jurídico brasileño, así como la adopción de medidas de perfeccionamiento de las ya existentes, para promover el ejercicio de la participación ciudadana en dicho procedimiento, mostraría un compromiso

que “Mas, não chega à memória dos desiludidos da democracia que esta, nas Sociedades subdesenvolvidas ou em via de desenvolvimento, requer duas condições básicas: primeiro, uma fé pertinaz nos seus valores e, segundo, um contínuo exercício, cousas que têm faltado com frequência a homens públicos e lideranças políticas, constituindo, assim, o círculo vicioso da aparente inviabilidade do regime democrático, oscilante entre os intervalos da liberdade e as irrupções do autoritarismo.” A continuación, Bonavides presenta un hallazgo de esperanza, al afirmar que “Nenhum povo, porém, sobre a face da Terra congrega hoje pressupostos tão favoráveis ao estabelecimento de uma sólida e próspera ordem democrática quanto o povo brasileiro.”, Concluye afirmando que los caminos de la justicia y la libertad no se alcanzarán, entre otras razones, “enquanto o povo permanecer na ignorância política de seus direitos e deveres, enquanto sua vontade não for ascultada”. BONAVIDES, P., *Constituinte e constituição*, São Paulo, Malheiros Editores, 2010, pp. 178-179.

²²¹ FERRAJOLI, L., *op. cit.*, pp. 251-252.

estatal que posibilitaría, junto con otras acciones, el enfrentamiento del desafío ahora analizado. En este sentido, no es un favor a los ciudadanos, sino un deber del Estado adoptar acciones para fomentar la participación ciudadana.

Una vez analizados los desafíos directamente relacionados con los parlamentarios y los ciudadanos, debemos volver la vista hacia los requisitos de la democracia ascensional que podrían/deberían perfeccionarse y cómo podrían/deberían lograrse dichos perfeccionamientos, pasando al análisis del desafío normativo-instrumental.

2.3. El desafío normativo – estructural.

Partiendo del concepto mínimo de la *democracia lift* enunciado anteriormente, el desafío normativo-estructural se refiere a la identificación de cuáles deben ser las mejoras legislativas, es decir, desde la perspectiva material y procesal, tanto constitucional e infraconstitucional, que debe llevarse a cabo para mejorar la *democracia lift* en Brasil.

Es intuitivo que solo podremos avanzar en las discusiones relacionadas con este desafío si los legitimados para presentar iniciativas legislativas comprenden las conclusiones sobre el antes mencionado desafío armónico-democrático. En particular, en lo que respecta a la interrelación y complementariedad entre democracia representativa y *democracia lift*.

Es de destacar que los miembros de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son los legítimos titulares de las iniciativas legislativas en Brasil ²²². Sin embargo, prevalece el protagonismo gubernamental en la presentación de tales iniciativas.

²²² Observando también las disposiciones constitucionales en materia de iniciativa privada.

En este sentido, las consideraciones formuladas por Garrido Mayol, al hablar del protagonismo del gobierno en la etapa de presentación de iniciativas legislativas, cuando afirma que “Junto a las razones expuestas²²³, habría que constatar toda una serie de problemas adicionales y circunstancias con que se enfrentan los restantes sujetos titulares de la iniciativa legislativa, y que enfatizan, más si cabe, la preeminencia práctica y real del Gobierno en esta fase del procedimiento legislativo. Así, de un lado ha de ponerse de manifiesto la complejidad del ejercicio de la iniciativa legislativa popular reconocida ex art. 87.3 de la Constitución, pues junto a la carencia de los importantes medios técnicos e información cualificada que se requieren para elaborar una proposición de ley, encontramos las dificultades existentes para cumplir con los requisitos dispuestos por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, y que se articulan en dos fases, una primera de elaboración y presentación del texto articulado, y una segunda en la que procede una compleja actividad de obtención y acreditación de firmas²²⁴”.

Reconociendo la necesidad de una mejora constante de la *democracia lift* y señalando que todas las restricciones, limitaciones, obstáculos para su ejercicio deben ser excepcionales y constitucionalmente justificados, se enfatiza de inmediato que la interpretación de la legislación vigente y que se promulgue sobre los elementos materiales y procesales relacionados con la *democracia lift* debe guiarse por la premisa de buscar su efectividad práctica en el mundo de los hechos.

En este escenario, el primer elemento que analizaremos se refiere a la disciplina actual de la legitimidad de quienes son capaces de presentar un

²²³ “Sin embargo, como hemos podido constatar, no es la razón fundamental del predominio gubernativo su mayor capacidad técnica —que objetivamente ha de reconocerse—, sino la especial relación interorgánica típica de la forma parlamentaria de gobierno, en la que la mayoría parlamentaria se convierte en la principal impulsora y responsable de la puesta en práctica y efectividad de la dirección política del sistema político, y a cuyo efecto precisa ostentar también, la primacía en la fase inicial del proceso legislativo”. Garrido Mayol, V., *op. cit.*, pp. 39-40.

²²⁴ GARRIDO MAYOL, V., *Las garantías del procedimiento prelegislativo la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, p. 41.

proyecto de ley al parlamento derivado del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil y España.

El tema se discutirá en profundidad más adelante, pero se debe aclarar un punto de partida de inmediato. El perfeccionamiento del elemento analizado debe observar la existencia de dos perspectivas sobre el tema en cuestión, todo ello teniendo en cuenta que el proyecto de ley de Iniciativa ciudadana debe tener su origen en la sociedad civil, sin embargo, existe la posibilidad de una escisión entre la persona, ciudadano o persona jurídica, que inicia la etapa extraparlamentaria del procedimiento y quienes lo apoyan con sus firmas.

Dada la complejidad de las sociedades actuales, donde, en general, un ciudadano, actuando solo, tendrá desafíos extremos para desarrollar las etapas del proceso de presentación de un proyecto de ley de iniciativa popular, tomando en cuenta sus limitaciones físicas y económicas, es importante para el refuerzo de la *democracia lift* que se discipline y / o mejore la legislación en la materia, de manera que las personas jurídicas de la sociedad civil también puedan participar en el referido procedimiento, potenciando la efectividad del ejercicio de la *democracia lift* en los Estados constitucionais.

El siguiente elemento a analizar debe ser la comprensión de la exigencia razonable y proporcional de un mínimo cuantitativo, numérico o porcentual, del número de firmas en apoyo de un proyecto de ley surgido de la *democracia lift*. Además, deben analizarse formas de mejorar la legislación para maximizar las posibilidades de recopilar esas firmas, en particular a través de sistemas electrónicos.

El análisis del referido elemento de la *democracia lift* debe tener en cuenta las características de las predicciones de las legislaciones comparadas de los Estados constitucionales relacionadas con las ventajas / desventajas entre establecer un número mínimo absoluto o un número mínimo porcentual de firmas en apoyo de proyectos de ley surgidos de la *democracia lift*.

Si tuviéramos que elegir una palabra clave para este y todos los demás análisis de elementos en cuestión, sin duda elegiríamos la palabra equilibrio. En este caso concreto, conviene valorar el establecimiento de un valor que no sea elevado hasta el punto de hacer inviable el ejercicio del instituto, así como, por otro lado, no seas tan pequeño el punto de comprometer el buen funcionamiento del Parlamento en sus actividades habituales con la necesidad de analizar un gran número de propuestas de iniciativas legislativas populares que se le presentan.

Además de la cuestión numérica del elemento, otro punto que debe ser analizado, a la hora de mejorar la *democracia lift* con respecto a su apoyo por parte de la ciudadanía, se refiere a la recolección y certificación de la autenticidad de las respectivas firmas.

En un escenario de intenso avance tecnológico, específicamente en cuanto a la existencia de mecanismos electrónicos de firma digital, así como a la existencia, en el caso brasileño, del sistema electoral de biometría de la Justicia Electoral, se deben adoptar medidas legislativas para que la etapa de apoyo ciudadano a las propuestas que se les presentan sea facilitada, sin perder, ciertamente, la confianza del procedimiento.

Otro elemento que analizar en cuanto a la necesidad de su mejora legislativa se refiere a las cuestiones estrictamente formales del procedimiento legislativo para la tramitación de la *democracia lift*, desde el inicio de la formulación de la propuesta por parte de la sociedad civil y su presentación al Poder Legislativo, seguido de admisión, trámite, discusión, aclarando cuál sería el contenido mínimo entre el texto propuesto y el texto aprobado al final.

La perspectiva de análisis de ese elemento debe partir del entendimiento de que, para el ejercicio de la *democracia lift*, es necesaria la existencia de un

procedimiento bipartito, es decir, constituido por dos etapas, una etapa extraparlamentaria y una etapa intraparlamentaria²²⁵.

La percepción de la existencia de dos fases de este procedimiento es relevante para la adopción de medidas legislativas para su mejora, como se explica a continuación. El ejercicio de la participación popular en el proceso legislativo derivado de la *democracia lift* debe darse en las dos fases que lo componen. La siguiente afirmación puede parecer incluso excesiva por su repetición, pero no lo es.

Las disposiciones legislativas para la participación popular en la fase intraparlamentaria del procedimiento legislativo derivado del ejercicio de la *democracia lift*, en la que se celebran debates sobre el contenido de la propuesta presentada, deben tratar de promover una participación popular tan intensa como la prevista para la fase extraparlamentaria del procedimiento en cuestión.

La igualdad y libertad de las partes en el diálogo que se establece en una democracia que defendemos, la democracia deliberativa habermasiana, debe estar presente en la teoría y en la práctica en cada etapa del procedimiento, para que el Estado llegue a un consenso racional.

Las etapas del procedimiento analizado tienen diferentes finalidades, que deben ser observadas y legisladas de acuerdo con sus finalidades. En la fase extraparlamentaria, caracterizada por discusiones sobre la materia a innovar o perfeccionar en el ámbito legislativo, con la posterior elaboración de la propuesta legislativa, su presentación a la ciudadanía y recogida de firmas

²²⁵ Santaolalla, al tratar del Derecho Parlamentario español, aclara que el procedimiento legislativo “abarca tres grandes fases: una fase de iniciativa, limitada a proposición de un determinado texto, con vistas a su ulterior discusión; una fase central o constitutiva, en que se aprueba el proyecto o proposición, que así deviene ley; y una fase final que entre nosotros es meramente integrativa de eficacia (sanción y publicación)”. Argumenta también que la iniciativa legislativa puede tener una base parlamentaria, relacionada con la iniciativa del Congreso y del Senado, o extraparlamentaria, entre otras hipótesis, la iniciativa legislativa popular. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *op. cit.*, pp. 279-280.

acreditativas, y, finalmente, la presentación al Parlamento de la propuesta respectiva, prevalece la participación popular.

Incluso puede haber, de antemano, el aporte de parlamentarios o partidos políticos en esta etapa, pero el predominio de la participación popular es la marca de este momento y la acción de los parlamentarios para que esta participación se incremente debe ser el norte de sus acciones.

En la siguiente etapa, es decir, en la etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift*, luego de la presentación y el inicio de la tramitación de la propuesta legislativa en el Parlamento, prevalece la acción directa de los parlamentarios en el proceso legislativo a partir de entonces.

Sin embargo, la legislación disciplinaria de esta etapa debe estar guiada por la búsqueda de la realización de la soberanía popular, con la posibilidad amplia, efectiva y continua de la participación popular a lo largo de esta trayectoria. Entender que la participación popular a través de la *democracia lift* se agotaría en la presentación de la propuesta legislativa al Parlamento privaría al instituto legal su propósito constitucional de promover una influencia popular efectiva en la toma de decisiones legislativas estatales.

Asimismo, establecer una participación exigua en esta etapa de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular presentada equivaldría a la inexistencia de esta participación. No son dos procedimientos, en realidad es un solo procedimiento, con dos etapas, y este hallazgo debe ser determinante para su comprensión y mejora.

Aún en la etapa referida al elemento antes mencionado, entendemos que el procedimiento legislativo derivado del ejercicio de la *democracia lift* debe caracterizarse como un procedimiento especial en relación al procedimiento de tramitación de otras leyes.

Esta percepción proviene de que, desde el inicio del procedimiento en discusión, es decir, desde la etapa extraparlamentaria, tiene una serie de

requisitos legales y fácticos que lo hacen más arduo, espinoso, para sus promotores, justificando así que tiene un procedimiento legislativo diferenciado.

Así, su tramitación en la etapa intraparlamentaria debe diferenciarse, en el sentido de ser priorizado y valorado, ya sea en cuanto a establecer un plazo máximo para la conclusión de su tramitación hasta su finalización, o en cuanto a la mayor extensión posible para la existencia de instrumentos de participación popular efectiva en su procesamiento, ya sea en cuanto a establecer el contenido mínimo intangible del texto propuesto en caso de su aprobación.

Lo que se dice es que la tramitación intraparlamentaria de los proyectos de ley que surgen de la *democracia lift*, siempre observando la necesidad de buscar el equilibrio entre el desempeño de la democracia representativa y de la *democracia lift*, así como el deber del Estado de valorar y incrementar la participación popular efectiva, no debería, en teoría, tener el mismo procedimiento que otros proyectos de ley.

Ciertamente, la premisa que debe orientar el procedimiento especial apunta a su efectiva implementación y, a contrario sensu, no debe diferenciarse de los demás procedimientos en lo que pueda perjudicar el ejercicio de la participación popular.

El cuarto elemento a ser analizado se refiere a las materias que podrán o no ser objeto de propuestas derivadas del ejercicio de la *democracia lift*. En principio, considerando la premisa consistente en que, en Estados constitucionales, el poder emana del pueblo, poseedor del poder constituyente, ningún asunto quedaría excluido del alcance de presentación de propuestas referentes a la *democracia lift*.

Sin embargo, la mayoría de los Estados poseen restricciones constitucionales o legales en relación con las materias que pueden ser objeto

de la iniciativa legislativa popular, lo que viene a ser una restricción al ejercicio del derecho fundamental a la participación política y que, para su mantenimiento legítimo en los sistemas normativos, deberá tener una justificación constitucional.

El tema será explorado en un momento posterior, sin embargo, debe establecerse una premisa inicial en este momento, a saber, que, considerando que la *democracia lift* es una expresión, al lado de la democracia representativa, de la soberanía popular en el ámbito constitucional, solo limitaciones²²⁶ constitucionalmente proporcionales y justificadas deben considerarse adecuadas como restricción al ejercicio de la *democracia lift*.

El ejercicio de la *democracia lift* requiere la participación de la sociedad civil y sus representantes en el proceso de redacción de un nuevo orden legislativo, es decir, en la promulgación de una nueva ley o reforma de la Constitución. Asimismo, y teniendo en cuenta la necesidad de superar los desafíos democrático-armónicos, normativo-estructural y participativo-sentimental, solo con la adopción de acciones por parte de la sociedad civil y sus representantes electos se podrá mejorar la *democracia lift*.

Lo que se repite en este punto es que sólo la confrontación de los tres desafíos tenderá a promover el objetivo de mejorar la calidad de la democracia mediante el ejercicio de la *democracia lift*.

Además, comprender el concepto de la *democracia lift* y cuáles son sus elementos mínimos es fundamental para que el desafío en discusión sea superado, con la promulgación de una nueva normativa que, incluso, pueda

²²⁶ Desde esta perspectiva, hay temas que tendrán una definición constitucional en cuanto a la existencia de legitimidades exclusivas / privadas, ya sea por razones políticas, o también por razones técnicas. Sin embargo, todos ellos deben fundamentarse en justificaciones razonables, bajo pena de acabar por vaciar el ejercicio efectivo de la soberanía popular, mediante la *democracia lift*.

ser implementada mediante el ejercicio de una propuesta legislativa que provenga de la propia *democracia lift*²²⁷.

Además, teniendo en cuenta el texto constitucional, es posible que a través de una iniciativa parlamentaria o gubernamental se reforme el texto constitucional permitiendo la presentación de iniciativas populares para enmendar la propia Constitución brasileña. De este modo, una vez aprobada dicha reforma, es posible que en el futuro, a través del ejercicio de la *democracia lift*, se presente una enmienda a la Constitución brasileña que tenga como objetivo la mejora del propio instituto. De este modo, los ciudadanos podrían presentar propuestas al Parlamento destinadas precisamente a mejorar el derecho de los ciudadanos a la participación política.

La posibilidad o no del ejercicio de la *democracia lift* para la presentación de enmiendas a la Constitución brasileña será analizada más adelante. Llegados a este punto, lo que queremos destacar es que sólo reconociendo y buscando superar los desafíos aquí analizados se podrá poner en marcha acciones reales para que el ejercicio de la *democracia lift* pueda avanzar hacia la mejora de la calidad democrática del Estado Constitucional.

2.4. Del mundo teórico al mundo de los hechos.

La primera parte de la investigación se centró en el análisis de importantes aspectos teóricos de la democracia constitucional. Los modelos de

²²⁷ Bilbao Ubillos, al enseñar sobre la doble dimensión, subjetiva y objetiva, de los derechos fundamentales afirma que “los poderes públicos no deben limitarse a corregir o reparar las eventuales violaciones de los derechos cuando el afectado reclama protección (momento patológico). Deben hacer todo lo posible para que tales derechos sean efectivamente respetados y desplieguen plenamente su vigencia, creando las condiciones que faciliten su ejercicio (una determinada estructura u organización administrativa, o un procedimiento que lo haga posible).” BILBAO UBILLOS, J. M., “Los derechos fundamentales en la constitución española”, en BIGLINO CAMPOS, P., BILBAO, J. M., Rey Fernando, M., J., Vidal, J. M., (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013, p. 420.

democracia representativa y directa, así como la calidad democrática y la participación ciudadana en los estados brasileños y españoles, fueron detallados en sus contornos esenciales.

Aún en la fase de análisis teórico de los institutos jurídicos que forman parte del sustrato de la presente investigación y en la perspectiva de la democracia constitucional, la iniciativa legislativa ciudadana, que llamamos *democracia lift*, tuvo su concepto enunciado, así como su doble naturaleza jurídica como forma de iniciar el procedimiento legislativo y como manifestación de la participación política directa de los ciudadanos en el Estado Constitucional.

Se analizaron los elementos estructurales formales y materiales de la *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea²²⁸, así como los principales retos para su fortalecimiento, con la consiguiente mejora de la calidad democrática de los Estados constitucionales.

Pues bien, en esta parte de la investigación, avanzando desde consideraciones teóricas y buscando entrar en el análisis de cómo, en términos prácticos, las disposiciones legislativas sobre la *democracia lift* salieron del papel para ser ejercidas por los ciudadanos en Brasil, España y la Unión Europea, se analizarán tres procedimientos legislativos que culminaron con la promulgación de nuevas legislaciones en esas entidades.

Para ello, se analizarán las etapas extraparlamentaria e intraparlamentaria de la Ley Complementaria brasileña n° 135/2010 – *Lei da Ficha Limpa*; de la

²²⁸ España forma parte de la Unión Europea y, teniendo en cuenta que en la organización supranacional existen disposiciones sobre la iniciativa legislativa ciudadana, hemos considerado oportuno analizarla también en esta investigación. En esta perspectiva, En esta perspectiva, sobre la integración de España en dicha organización supranacional, pueden verse, entre otros, los trabajos de RUBIO LLORENTE, F., op. cit., pp. 257-276; la obra colectiva de CARMONA CONTRERAS, A. M., (edit); *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Pamplona, 2008, en particular los trabajos de A. Lopez Castillo y J Matia Portilla (pp. 15-35 y 127-148); Alfredo Allué presenta consideraciones relevantes sobre la integración de España en dicha organización supranacional, que pueden consultarse en: ALLUÉ, A., “La integración de España en la Unión Europea”, en: BIGLINO CAMPOS, Paloma, BILBAO UBILLOS, Juan María, Rey Fernando, Matia, Javier, Vida, José Miguel, (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013, pp. 373-393.

Ley española nº 18/2013 – Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural; y del movimiento Right2Water – que trata del derecho humano al agua y al saneamiento.

La investigación no pretende defender posiciones a favor o en contra de los contenidos, es decir, de las esencias materiales que se aprobaron al final en las legislaciones que se analizarán en este punto, teniendo en cuenta que los principales objetivos de los análisis de las iniciativas legislativas ciudadanas mencionadas son identificar los principales desafíos fácticos y jurídicos a los que se enfrentaron sus promotores, cuáles fueron las estrategias para afrontarlos con éxito, con el fin de comprender qué habría que mejorar, concretamente en la legislación brasileña sobre la *democracia lift*, para hacerla más eficaz.

2.5. Brasil: ¿Qué es la Ley Complementaria 64/1990 y por qué fue perfeccionada?

Los derechos políticos en Brasil se tratan en los capítulos IV, derechos políticos, y V, partidos políticos, del título II, derechos y garantías fundamentales, de la Constitución brasileña de 1988. Desde esta perspectiva, el art. 14, de la citada Constitución, establece que la soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por voto directo y secreto, con igual valor para todos y, conforme a la ley, mediante plebiscito, referéndum o iniciativa popular.

En el instituto del sufragio universal se distinguen dos vertientes. El derecho fundamental al voto, también llamado derecho electoral activo, y el derecho a ser votado, a participar en la formación y ejercicio del poder estatal, llamado derecho electoral pasivo.

La disciplina legislativa sobre el derecho a ser elegido para cargos políticos en Brasil está prevista en el párrafo 3 del artículo 14 de la Constitución

brasileña de 1988, así como en el artículo 9º, de la Ley nº 9.504/1997, que regula las elecciones.

Dentro de los derechos políticos en relación al derecho a ser votado, destaca el tema de la elegibilidad, que es “a capacidade eleitoral passiva, é a aptidão jurídica para receber votos validamente. Consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos outros requisitos, uma vez que a elegibilidade adquire-se por etapas, principalmente quando se tem em conta a idade mínima para os cargos eletivos”²²⁹.

Aún así, no es suficiente que los brasileños cuenten con las condiciones de elegibilidad para el aplazamiento de las candidaturas electorales, ya que, además, el presunto candidato no puede incurrir en una de las causas de inelegibilidad previstas por la Constitución brasileña de 1988 y por la respectiva ley complementaria²³⁰.

El artículo 14, párrafo 9, de la Constitución brasileña de 1988 disponía, en su redacción original, que “ley complementaria establecerá otros casos de inelegibilidad y los plazos para su terminación, a fin de proteger la normalidad y legitimidad de las elecciones contra la influencia de poder económico o el abuso del ejercicio de función, cargo o empleo en la administración directa o indirecta”.

Pues bien, en cumplimiento de la determinación prevista por la Constitución brasileña de 1988, el 18 de mayo de 1990 se promulgó la Ley Complementaria

²²⁹ CASTRO, E. R., *Curso de direito eleitoral*, Belo Horizonte, Del Rey Editora, 2020, p. 197.

²³⁰ Sarlet enseña que “As condições de elegibilidade não se confundem com a elegibilidade como tal, pois ao passo que esta consiste no direito de postular um cargo eletivo, a condição de elegibilidade consiste no requisito positivo exigido pela ordem jurídica e que deve ser preenchido para que o cidadão possa exercer o seu direito de se candidatar para concorrer a um cargo eletivo. Já as causas de inelegibilidades consistem em pressupostos ou condições negativas, que, quando configuradas, impedem o exercício do sufrágio passivo, pois o cidadão não poderá ser escolhido para ocupar cargo eletivo por meio do processo político-eleitoral”. SARLET, I. W.; MARINONI, L. G., y MITIDIERO, D., *op. cit.*, p. 711.

n° 64 que establece los casos de inelegibilidad. La ley bajo análisis se originó a través de un proyecto de ley presentado al Senado Federal brasileño por el entonces senador Jarbas Passarinho, el 6 de abril de 1990, y su tramitación fue muy rápida, habiendo sido sancionada el 18 de mayo de ese año²³¹.

Posteriormente, el 7 de junio de 1994 se promulgó la Enmienda Constitucional de Revisión n° 4, que modificó el texto del párrafo 9, del citado artículo 14, para establecer que "Ley complementaria establecerá otros casos de inelegibilidad y plazos de su terminación, con el fin de proteger la probidad administrativa, la *moral para el ejercicio del mandato*, considerando la vida anterior del candidato, y la normalidad y legitimidad de las elecciones frente a la influencia del poder económico o el abuso del ejercicio de función, cargo o empleo en administración directa o indirecta²³²".

Así, con el objetivo de perfeccionar la legislación infraconstitucional sobre las causas de inelegibilidad, el 23 de octubre de 1993, es decir, tres años y cinco meses después de la promulgación de la Ley Complementaria n° 64/1990, se publicó en el Boletín del Congresso brasileiro el Proyecto de Ley Complementaria, n° 168, que había sido presentado a la Cámara de Diputados de Brasil por el Poder Ejecutivo Federal²³³.

²³¹ Edición del periódico del Senado brasileño, del 14 de septiembre de 2010, destacó que el texto original del proyecto de ley fue modificado significativamente, habiendo sido sancionado el texto del proyecto de ley sustitutivo, presentado por el entonces senador Francisco Rollemberg, luego de un acuerdo entre los líderes del partido en el tiempo, incluida la participación del senador Passarinho.

²³² La mejora del texto constitucional se evidencia con la inclusión de las expresiones "improbidad administrativa" y "considerando la vida anterior del candidato" en su cuerpo.

²³³ En este sentido, las declaraciones de Marlon Reis, al afirmar que "Como se vê, a Constituição foi alterada com o propósito expreso de conceder-se às inelegibilidades essa dimensão preventiva, acautelando-se o mandato contra o seu alcance por pessoas cuja vida pregressa aconselha justamente a negativa de acesso à vida pública". REIS, M. J., "Inelegibilidade e vida pregressa: Questões constitucionais", disponible en: <https://jus.com.br/artigos/12481/inelegibilidade-e-vida-pregressa>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

Marlon Reis afirma que " Surpreendentemente, o mesmo Congresso que revisou a norma fundamental deixou posteriormente de dar cumprimento à sua própria determinação, faltando com o dever de compatibilizar a legislação complementar existente a respeito com a nova ordem constitucional²³⁴".

La exposición de motivos del Proyecto de Ley Complementaria en discusión informa que la acción que requirió medidas para el cambio legislativo propuesto se relacionaba con el hecho de la Ley Complementaria n° 64/1990, al establecer la necesidad de la decisión final e inapelable, en los casos que especifica, para operar la inelegibilidad, la persona que no haya actuado éticamente, si es electa, gozando de inmunidad formal, representante al pueblo, titular del derecho lesionado.

Por otro lado, la solución que presenta la exposición de motivos del problema mencionado anteriormente es la depuración del texto legal del requisito final e inapelable existente en apartados de la ley complementaria vigente en ese momento.

Al Proyecto de Ley Complementaria n° 168/1993, posteriormente se agregaron los Proyectos de Ley Complementaria n° 35/2003²³⁵, n° 446/2009, n° 487/2009, n° 499/2009, n° 518/2009, n° 519/2009 e n° 544/2009.

El Proyecto de Ley Complementaria n° 518/2009 se refiere al ejercicio de la *democracia lift*²³⁶, que culminó con la aprobación de la Ley Complementaria

²³⁴ REIS, M. J., *op. cit.*, p. 5.

²³⁵ Los proyectos PLP n° 53/2003, n° 376/2008, n° 404/2008 ya se habían adjuntado al PLP n° 35/2003.

²³⁶ La inclusión en la Constitución brasileña de 1988 del instituto de la iniciativa legislativa popular – *democracia lift* – está directamente relacionado con el tema de la necesaria y constante mejora de la legislación estatal sobre las formas en que el pueblo puede expresar su voluntad en la determinación de decisiones políticas en un Estado Democrático de Derecho. Además, es importante destacar la necesaria complementariedad entre la democracia representativa y la democracia directa, tal y como destaca Pérez Luño, cuando afirma que "Las exigencias de la democracia directa y la democracia representativa no se excluyen, deben ser consideradas como cauces complementarios para la efectividad y la plena realización de la democracia en los Estados de derecho;", PÉREZ LUÑO, A. E., "Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español",

nº 135, la *Lei da Ficha Limpa*, y que tendrá sus características principales analizadas a continuación, tomando en cuenta los conceptos antes mencionados del instituto.

2.5.1. Etapa extraparlamentaria: El texto original de la propuesta y sus procesos de redacción, difusión y recogida de firmas de apoyo – PLP nº 518/2009.

Como se señaló anteriormente, la *democracia lift* es uno de los instrumentos del Estado Constitucional para ejercer la participación política popular en el proceso legislativo, caracterizado por un procedimiento de apoyo, por parte de un determinado número de ciudadanos, a un proyecto de enmienda a la Constitución y / o reforma de ley, por innovación o alteración normativa de un tema de interés público relevante para la agenda legislativa del momento contemporánea a la ejercida, que, dado que presenta todos sus supuestos fácticos-jurídicos, impone al parlamento la obligación de realizar el análisis, deliberación y toma de decisiones sobre los términos del contenido de la propuesta presentada.

Una de las características destacadas del instituto es el hecho de que se trata de un procedimiento bipartito, con la existencia de una etapa extraparlamentaria y otra intraparlamentaria. El primero nace y se desarrolla fuera del Poder Legislativo, siendo instrumentalizado por la sociedad, por los ciudadanos, en un movimiento de abajo hacia arriba.

Es posible, e incluso común, que los parlamentarios participen en algunos de los actos, en algunas de las fases de la etapa extraparlamentaria, sin embargo, el rasgo distintivo de esta etapa, en relación al procedimiento

Boletín Oficial del Estado, p. 77, disponible en: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANUF200310006300082. [Consultado en: 12 agosto 2015].

legislativo iniciado y desarrollado por iniciativa parlamentaria, es el protagonismo de la ciudadanía, de la sociedad civil²³⁷.

En cuanto al ejercicio de la *democracia lift*, en la etapa extraparlamentaria, en relación con la con la aprobación de la Ley Complementaria n° 135/2010, *Lei da Ficha Limpa*, que fue promulgada para mejorar la Ley Complementaria n° 64/1990, destaca la actuación de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil – CNBB, a través del Movimiento de Combate a la Corrupción Electoral – MCCE²³⁸.

Para comprender la importancia de la CNBB y MCCE en la promulgación de la Ley Complementaria n° 135/2010, es necesario revisar los hechos ocurridos algunos años antes de la promulgación de la ley bajo análisis, desde 1996, tomando en cuenta la participación de la CNBB en la presentación a la Cámara de Diputados de Brasil del proyecto de ley de iniciativa popular – *democracia lift*, que culminó con la promulgación de la Ley n° 9.709/1998²³⁹.

²³⁷ Aznar Gómez, después de exponer algunos fenómenos relacionados con la crisis de prestigio y el papel del Estado como agente político, aborda el renovado protagonismo de la sociedad civil afirmando que “En todos los casos mencionados, la necesidad de encontrar alternativas al papel dominante del Estado y de la política tradicional encuentra en la sociedad civil una vía innovadora y que ofrece renovadas esperanzas y oportunidades para la implicación ciudadana. AZNAR GÓMEZ, H., “Pluralismo y participación ciudadana: la reaparición de la Sociedad Civil”, en *Pluralismo: perspectivas políticas y desarrollos normativos*. Valencia, (Org, por Piquer, J. M. et. al.), Tirant lo Blanch, Universidad Cardenal Herrera, Valencia, 2004, pp. 135-136, disponible en: <https://repositorioinstitucional.ceu.es/handle/10637/9380>. [Consultado en: 22 julio 2022].

²³⁸ Según Souza Amaral, se trata de “organização da sociedade civil, integrado por dezenas de entidades nacionais de diversos segmentos, sem compromisso partidário ou religioso, formando uma rede integrada por movimentos, organizações sociais, religiosas e entidades de defesa de direitos”. SOUZA AMARAL, C. C., “Movimento de combate à corrupção eleitoral mcce”, Revista Jurídica *ESMP-SP*, 2015, p. 301, disponible en: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/278. [Consultado en: 12 agosto 2021].

²³⁹ LARA BARBOZA, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

Souza Amaral presenta una historia resumida de los hechos, informando el papel de la CNBB en la promoción de la Campaña de la Fraternidad²⁴⁰ en 1996, cuando instó “cristãos, leigos e leigas, padres e religiosos, comunidades e entidades a exercerem o protagonismo no mundo da política a favor da construção de um país justo e solidário, como exigência da dignidade humana e do bem comum, sobretudo dos pobres e de todos aqueles que sofrem²⁴¹”.

Tal acción de la CNBB, mencionada en el párrafo anterior, se inició cuando la Iglesia Católica, con motivo de la Campaña de Fraternidad²⁴² de 1996, eligió como tema “Fraternidade e política”, y como lema “Justiça e Paz se abraçarão”.

Souza Amaral continúa afirmando, en resumen, que, en 1997, la Comisión Brasileña de Justicia de Paz²⁴³, identificó, en la “compra de votos” durante las campañas electorales, una grave distorsión en el proceso de elección de los representantes del pueblo para los poderes Ejecutivo y Legislativo. “Em função disso, a CBJP apresentou à 35ª Assembleia Geral da CNBB o projeto Combatendo a Corrupção Eleitoral, objetivando realizar uma ação política de modo a favorecer transformações institucionais e libertar a sociedade brasileira de formas tradicionalmente negativas de atuação política, como o clientelismo e o nepotismo²⁴⁴”.

²⁴⁰ La Campaña de la Fraternidad es una campaña que realiza anualmente la Conferencia Nacional de Obispos Brasileños durante la Cuaresma. Cada cinco años se promueve ecuménicamente junto con otras denominaciones cristianas.

²⁴¹ SOUZA AMARAL, C. C., *op. cit.*, p. 300.

²⁴² La Campaña de la Fraternidad es un proceso de evangelización de las comunidades de la Iglesia Católica y también de la sociedad. Creado en 1964 por la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil (CNBB), desde entonces se lleva a cabo anualmente, y cada año con un tema rector específico.

²⁴³ La Comisión Brasileña de Justicia y Paz es una organización vinculada a la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil.

²⁴⁴ SOUZA AMARAL, C. C., *op. cit.*, p. 300.

Entre 1997 y 1998, los voluntarios salieron a las calles para recoger un millón de firmas, es decir, el apoyo del 1% del electorado del país, como lo exige el artículo 13 de la Ley n° 9.709/1998, necesaria para la presentación del proyecto de ley de iniciativa ciudadana a la Cámara de Diputados. El 28 de septiembre de 1999 se aprobó la Ley n° 9.840, para combatir la *compra de votos* y el uso de maquinaria administrativa durante el período electoral.

Considerando la necesidad de fiscalizar la efectividad de la nueva legislación, en 2000 se inició el Movimiento de Combate a la Corrupción Electoral - MCCE²⁴⁵, formalizado en 2002 como una organización de la sociedad civil, integrado por decenas de entidades nacionales de diferentes segmentos, sin compromiso partidista, ni religioso, conformando una red formada por movimientos, organizaciones sociales y religiosas y organizaciones de defensa de derechos.

Midlej e Silva e Araújo informan que “Com o objetivo de aprofundar as conquistas iniciadas com a aprovação da Lei n° 9.840, em 2008 o MCCE elaborou seu segundo projeto de iniciativa popular, desta vez sobre a vida anterior dos candidatos, com base em critérios de inelegibilidade²⁴⁶”. Continúan, señalando que para recolectar el número mínimo de firmas necesarias para la presentación del proyecto de ley en discusión, fue necesario realizar varias movilizaciones nacionales, durante un período de mas de un año.

²⁴⁵ LARA BARBOZA, D. D., El Arzobispo Metropolitano de la Arquidiócesis de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, Secretario General de la CNBB, entre 2007/2011, destaca el doble papel del MCCE, consistente tanto en el seguimiento de las elecciones como en los posibles intentos de practicar la corrupción electoral; así como acompañar al Congreso Nacional Brasileño, en relación a posibles intentos de cambios legislativos dirigidos a desfigurar la esencia de la Ley n° 9.840/1999.

²⁴⁶ MIDDLEJ E SILVA, S. A., ARAÚJO, S. M., “O combate à corrupção eleitoral no brasil e a relação sociedade e estado: em defesa de uma nova cultura política”, *38º Encontro Anual da Anpocs*, p. 9, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/267626671_o_combate_a_corrupcao_eleitoral_no_brasil_e_a_relacao_sociedade_e_estado_em_defesa_d_e_uma_nova_cultura_politica. [Consultado en: 12 agosto 2021].

Así, la etapa extraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift*, en relación a la *Lei da Ficha Limpa*, aprovechó toda una estructura político-social-institucional que ya existía con motivo de la presentación del primer proyecto de ley de iniciativa popular apoyado por la CNBB, que había sido incrementado.

Algunos aspectos fácticos relevantes del tratamiento extraparlamentario de la Ley Complementaria nº 135/2010 deben ser considerados, teniendo en cuenta el proceso de elaboración de la Constitución brasileña de 1988. La Asamblea Nacional Constituyente instituida para la elaboración de la Constitución brasileña de 1988 estuvo marcada por la gran participación de la sociedad en su trabajo²⁴⁷, hecho relacionado con todo el escenario que la precedió, debido a los varios años de régimen dictatorial que vivieron los brasileños y por el período de transición hasta la promulgación de la denominada Constitución ciudadana.

Entre los nuevos institutos legales regulados por la Constitución brasileña de 1988, la *democracia lift*, regulado diez años después por la Ley nº 9.709/1998, trajo una forma de participación ciudadana en el procedimiento legislativo, permitiendo así la continuidad, por así decirlo, de ese notable proceso de participación de la sociedad civil en las decisiones fundamentales del Estado evidenciado durante el trabajo de la Asamblea Constituyente de 1987/1988.

Poco tiempo después, de la promulgación de la Constitución brasileña de 1988, de hecho, se produjo esta participación a través del instituto de la

²⁴⁷ El artículo 24, de la Resolución nº 2/1987, que prevé el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional Constituyente prevé la posibilidad de presentar reformas al Proyecto de Constitución, siempre que sea suscrito por 30.000 (treinta mil) o más votantes brasileños, en los términos en que se especificó. "Ao final do prazo para isso estabelecido chegaram ao Congresso 122 Emendas, subscritas por 12 milhões de cidadãos e cidadãs". Dos de las cuales recibieron más de 400.000 firmas, al proponer los instrumentos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular. WHITAKER, C., "Ficha limpa – uma lei a defender?", *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016, p. 233, disponible en: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/124281>. [Consultado en: 12 agosto. 2021].

democracia lift, lo cual puede ser verificado por las consideraciones de Soares, al afirmar que “los movimientos de lucha por la vivienda organizaron una campaña de recolección de firmas para apoyar un proyecto de ley sobre la creación del Fondo Nacional de Vivienda Popular y la institución de un Consejo de Administración²⁴⁸”. Así, bajo la efervescencia de la promulgación de la reciente Constitución brasileña, tres años después, se presenta el primer Proyecto de Ley de Iniciativa Ciudadana, marcado por la participación de movimientos sociales, destacando el Movimiento Nacional de Lucha por la Vivienda²⁴⁹.

Soares informa que, a diferencia de lo que sucedió en el momento de la presentación de la primera actuación de la *democracia lift* en Brasil, la segunda propuesta presentada, en 1993, “teve origem a partir de um caso particular, o do assassinato de uma atriz de novela, Daniella Perez, na época com 22 anos de idade, que comoveu amplamente o público brasileiro²⁵⁰”.

Seis años después, “La discusión sobre el endurecimiento de las penas volvió a ser objeto de una propuesta de iniciativa legislativa popular en 1999. Una vez más, el tema surgió luego de una situación particular de extrema violencia, el secuestro y asesinato de un niño de 8 años, Ives Ota, el 29 de agosto de 1997²⁵¹”. Se recolectaron más de dos millones de firmas, sin

²⁴⁸ SOARES, A., “Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas”, *Revista Direito, Estado e Sociedade*, p. 23, disponible en: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=403&sid=38>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

²⁴⁹ El proyecto de ley nº 2.710/1992 se presentó el 19/01/1992, pero la resultante ley nº 11.124 no se promulgó hasta trece años después, el 16/6/2005.

²⁵⁰ Soares aclaró que Glória Pérez, madre de Daniela Pérez, inició una campaña para recolectar firmas en apoyo de un proyecto de iniciativa legislativa popular que calificaba como atroces un conjunto de delitos. Se recolectaron más de 1.3 millones de firmas. SOARES, A., *op. cit.*, p. 24.

²⁵¹ SOARES, A., *op. cit.*, p. 25.

embargo, se consideró inconstitucional la propuesta de aumentar las penas de algunos delitos a más de cien años, no adelantando su tramitación²⁵².

Posteriormente, el ejercicio de la *democracia lift* se produjo en las hipótesis referidas a la Ley n° 9.840/1999 y la Ley Complementaria n° 135/2010. Después de las manifestaciones de la sociedad civil mencionadas anteriormente, hubo un período de tiempo considerable, entre los años 2003 y el año 2015, cuando la campaña liderada por miembros de la Fiscalía Federal de Brasil, denominada “10 Medidas contra a Corrupção”, cuyo objetivo sería terminar con el círculo vicioso de la corrupción pública y privada, a través de la implementación de cambios sistémicos y estructurales. “Estos cambios incluyen el fin de la impunidad, ya que la impunidad y la corrupción están estrechamente relacionadas en varios estudios e investigaciones internacionales sobre este problema²⁵³”.

Una vez más, “El tema de la violencia vuelve al debate público en Brasil con la muerte de Gabriela Prado Maia Ribeiro, de 14 años, quien fue alcanzada por una bala perdida el 25 de marzo de 2003, en una estación de metro del estado de Río de Janeiro²⁵⁴”.

Al final, en 2015, la cuestión de la moral pública volvió al escenario de temas relacionados con el ejercicio de la *democracia lift*, a través de una iniciativa legislativa popular liderada por el Ministerio Público Federal de Brasil, denominada “Dez Medidas contra a Corrupção”, que endureció la lucha contra los casos de corrupción en Brasil.

²⁵² SOARES, A., *op. cit.*, p. 25.

²⁵³ BRASIL. Ministerio Público Federal. Campanha dez medidas de combate à corrupção, disponible en: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/objetivo-geral-das-propostas>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

²⁵⁴ La propuesta fue numerada PL n° 7053/2006 y aún se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados de Brasil.

Después de las consideraciones anteriores, un punto que permea los aspectos fácticos, jurídicos, sociales y políticos que debe ser destacado es la presencia de movimientos sociales y/o organizaciones de la sociedad civil, como la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil y la Unión Nacional para la Vivienda Popular, e incluso el Ministerio Público Federal²⁵⁵, con capilaridad territorial consolidada en Brasil fueron fundamentales para la elaboración, difusión y recolección de firmas para tres de las cinco leyes promulgadas en Brasil a través del ejercicio de la *democracia lift*.

El Derecho no puede ignorar las cuestiones fácticas, considerando la relación de dependencia intrínseca entre ellos. Desde esta perspectiva, además de la participación exitosa de las entidades de la sociedad civil como impulsoras de proyectos de iniciativa ciudadana, la extensión territorial y poblacional de Brasil debe ser considerada por los legisladores para la mejora de la legislación, con el objetivo de incrementar la efectividad del ejercicio de la *democracia lift*.

Brasil tiene 8.510.295,914 km², ocupando la quinta posición en el mundo en relación al criterio de extensión territorial de países²⁵⁶. En 2010, año de la promulgación de la Ley Complementaria n° 135/2010, la población brasileña estimada por el censo realizado en ese año era de 190.755,799 habitantes²⁵⁷.

La actual legislación constitucional brasileña en materia de la *democracia lift* determina la necesidad de recolectar firmas, en persona, de al menos el uno por ciento del electorado nacional, distribuidas en al menos cinco estados,

²⁵⁵ El Ministerio Público está regulado por la Constitución brasileña de 1988 como una institución permanente, esencial para la función jurisdiccional del Estado, responsable de defender el orden jurídico, el régimen democrático y los intereses sociales e individuales inaccesibles.

²⁵⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponible en: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>. [Consultado en: 15 enero 2021].

²⁵⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponible en: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. [Consultado en: 15 enero 2021].

con no menos del tres décimos del uno por ciento del electorado, cada uno de ellos, de partidarios de la propuesta de ley para el ejercicio del referido derecho.

Por lo tanto, el Estado brasileño debe considerar sus características geográficas y poblacionales, bien como los términos de participación de las entidades de la sociedad civil como promotores de projetos de iniciativa ciudadana, para la mejora de su legislación en materia de la *democracia lift*, principalmente buscando el acceso de sus ciudadanos de los más variados lugares a los medios para realizar cada uno de los pasos relacionados con el ejercicio de tan importante medio de participación popular.

El análisis del proceso que culminó con la elaboración del texto original de la propuesta de Ley Complementaria en discusión, a través del ejercicio de la *democracia lift*, para el perfeccionamiento de la disciplina normativa de inelegibilidad en Brasil, promulgada posteriormente en 2010, implica la observación de el escenario que involucró las elecciones brasileñas del año 2006.

Melchiori afirma que “Com o MCCE e a Lei nº 9840 já consolidados, surgiu a idéia de criar uma nova campanha de iniciativa popular. A idéia da nova iniciativa surgiu quando Eurico Miranda, ex-presidente do Clube de Regatas Vasco da Gama, deputado federal eleito nas eleições de 1994 e 1998, tentou novamente se candidatar a deputado federal pelo Rio de Janeiro nas eleições de 2006²⁵⁸”.

En resumen, Marchiori continúa que, contra el citado Diputado Federal, se interpusieron ocho acciones penales y una acción civil con la imputación de improbidad administrativa. Así, el Tribunal Regional Electoral de Río de Janeiro rechazó la solicitud de inscripción de candidatura del Diputado Federal

²⁵⁸ MELCHIORI, C. E., “Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral”, *MCCE*, disponible en: http://www.mcce.org.br/wp-content/uploads/2016/02/02-Artigo-MELCHIORI_C%C3%ADntialIniciativa_Popular_de_Lei_e_MCCE-2011.pdf. [Consultado en: 15 enero 2021].

en comentario para las elecciones del año 2006, por falta de condiciones morales para ejercer un mandato electivo y por la aplicación directa de las disposiciones constitucionales en la materia. Sin embargo, el candidato apeló esta decisión ante el Tribunal Superior Electoral, el cual, por cuatro votos contra tres, accedió a su solicitud.

La tesis minoritaria en la sentencia analizada por el Tribunal Superior Electoral tuvo el entendimiento de que los derechos colectivos, ámbito en el que se insertan los derechos políticos, estaban por encima de los derechos individuales, lo que incluye el principio de no culpabilidad. A su vez, la tesis ganadora de la sentencia tuvo como fundamento principal el principio de presunción de inocencia, previsto en el artículo 15 inciso III de la Constitución de 1988. “Também foi citado o fato de a Lei Complementar nº 64/90, a Lei das Inelegibilidades, não ter definido a tipicidade do fato que caracterize a inelegibilidade, de forma que não caberia ao Judiciário legislar sobre o vácuo deixado pelo Congresso²⁵⁹”.

Pues bien, tres cuestiones deben ser observadas en este momento histórico, en relación al ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, a saber, la ocurrencia de un hecho con gran repercusión en el escenario nacional, desde la perspectiva jurídica y política; la existencia de una experiencia previa del MCCE, en cuanto a la presentación de la propuesta legislativa popular que culminó con la aprobación de la Ley Complementaria nº 64/1990 y, finalmente, la omisión parlamentaria evidenciada por la falta de conclusión de otros diez proyectos de ley sobre el mismo tema existente, en ese momento, en la Cámara de Diputados de Brasil²⁶⁰.

²⁵⁹ MELCHIORI, C. E., *op. cit.*, pp. 78-79.

²⁶⁰ Melchiori presenta un cuadro resumen que enumera la lista de proyectos de ley sobre el tema en curso en el momento. El primero de ellos, PLP nº 168/1993, al que los demás estaban apegados, incluido el de la *democracia lift*, fue presentado el 22/10/1993, mientras que el último, PLP nº 502/2009, fue presentado el 25/08/2009. Tenga en cuenta que el PLP nº 181/1994, que propuso el aumento de 3 a 8 años el período de inelegibilidad para pérdida de mandato por falta de decoro parlamentario, fue aprobada mediante Ley Complementaria nº. 81/1994. MELCHIORI, C. E., *op. cit.*, pp. 125-127.

El texto original de la propuesta presentada mediante el ejercicio de la *democracia lift*, en relación al tema de inelegibilidad, a través del PLP n° 518/2009, contenía cambios en los ítems "b", "c", "d", "e", "f", "g" y "h", del inciso I, del art. 1 de la Ley Complementaria n° 64/1990²⁶¹.

Dom Dimas Lara Barboza²⁶², Arzobispo de Campo Grande/MS, afirma que la idea de la *Lei da Ficha Limpa* nació por iniciativa del magistrado Marcus Faver, cuando ocupaba la presidencia del Tribunal Regional Electoral de Río de Janeiro, en el mismo período en que el líder religioso fue el arzobispo de Rio de Enero. Continúa Dom Dimas, señalando que el magistrado Marcus Faver aplicó el principio constitucional que llevó la idea de la *Lei da Ficha Limpa* a las elecciones celebradas en el estado de Río de Janeiro, sin embargo, los candidatos a quienes se les rechazó la solicitud de inscripción recurrieron ante tribunales superiores. y tuvieron éxito en revocar decisiones de los tribunales locales.

Así, Dom Dimas Lara Barboza fue contactado por el magistrado Marcus Faver, quien manifestó que era necesaria la promulgación de una nueva Ley n° 9.840 para dar soporte legal a las iniciativas de la Corte Electoral Brasileña para rechazar las solicitudes de registro de candidaturas de personas. con casos judiciales que no han concluido con sentencia firme. Esta solicitud fue

²⁶¹ El ítem "b" de la Ley Complementaria n° 64/1993 ya había sido enmendado mediante la Ley Complementaria n°. 81/1994, que aumentó de tres a ocho años el período de inelegibilidad para los parlamentarios que pierden su mandato por falta de decoro parlamentario e instituyendo la inhabilitación para ejercer la función pública por el mismo período.

²⁶² Arzobispo de Campo Grande, Mato Grasso do Sul, Brasil.

aceptada por Dom Dimas Lara Barboza, quien en ese momento era el Secretario General de la CNBB²⁶³ ²⁶⁴.

El proyecto elaborado por el juez Marcus Faver fue presentado al MCCE por Dom Dimas, quien a su vez, pretendía llevar a cabo una reforma electoral más amplia, con un enfoque multi-ítem. Sin embargo, Dom Dimas aclara que entendió que no sería posible recolectar firmas para un reclamo tan grande, ya que presentar un proyecto que tenía como punto clave la prohibición de la elección de candidatos corruptos era más sencillo que explicar un proyecto a la gente. extensa y en múltiples partes sobre la reforma electoral²⁶⁵.

Así, luego de las consideraciones presentadas por el entonces Secretario General de la CNBB, se definió la presentación de un solo ítem, relacionado con lo que se denominó *Lei da Ficha Limpa*. El texto original del proyecto fue adaptado por el MCCE, que lo presentó para la recogida de firmas y presentación a la Cámara de Diputados.

La fuerte ausencia de instituciones estatales en ciertas partes del territorio brasileño tuvo consecuencias que fueron más allá de la falta de servicios públicos de calidad, siendo verdaderos obstáculos para la difusión de propuestas de ley a través de la *democracia lift*, que alcanzaron el ejercicio mismo del derecho fundamental de participación popular en el curso de las decisiones legislativas estatales.

²⁶³ Dom Dimas Lara Barboza destacó que la Red de Televisión Globo se convirtió en socio por primera vez del proyecto, haciendo su primera publicidad a la sociedad. A su vez, a pesar de ser presentado a la OAB, no lo apoya en su momento inicial. Dom Dimas destaca que los escándalos de corrupción política que se produjeron en su momento terminaron por llevar a la gran prensa nacional a pronunciarse a favor del proyecto de la *Lei da Ficha Limpa*.

²⁶⁴ Thiago Guimarães presenta una interesante investigación sobre la relación entre los medios de comunicación y los movimientos sociales a partir de la campaña Ficha Limpa. GUIMARÃES, T., “A luta pela visibilidade na campanha ficha limpa: mídia, movimentos sociais e combate à corrupção política no Brasil contemporâneo”, disertación presentada en la *Universidad Federal de Bahía*, en 2013, disponible: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/14016/1/Thiago%20Guimar%c3%a3es.pdf>. [Consultado en: 25 julio 2021].

²⁶⁵ LARA BARBOZA, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

A pesar de las enormes trabas territoriales, sociales y políticas, la etapa extraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* continuó con la divulgación de la presentación a la sociedad del texto de la propuesta, así como con la etapa de recogida de firmas de apoyo constitucionalmente determinadas.

Todos los proyectos de ley basados en la *democracia lift* en Brasil, con la excepción del derivado del proyecto de ley “Dez medidas de combate à corrupção²⁶⁶”, no fueron tratados formalmente como proyectos de ley de iniciativa ciudadana. Esto se debe a que los proyectos de ley presentados a la Mesa de la Cámara de Diputados no fueron verificados en cuanto al cumplimiento de los requisitos constitucionales relacionados con el número y autenticidad de las firmas de los ciudadanos que los respaldaron^{267 268}.

De esta manera, los proyectos de ley presentados a la Cámara de Diputados de Brasil, originados en la *democracia lift*, fueron “adoptados” por los parlamentarios que los simpatizaron y tuvieron la tramitación regular de otros proyectos de ley presentados por parlamentarios. Simbólicamente, por ejemplo, el PLP n° 518/2009 fue “adoptado” por veintidós parlamentarios, el

²⁶⁶ BRASIL. Senado Federal, Senado noticias, Ministro do STF determina que projeto contra corrupção retorne à Câmara, Senado, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/14/ministro-do-stf-determina-que-projeto-contra-corrupcao-retorne-a-camara>. [Consultado en: 25 julio 2021].

²⁶⁷ El obispo Dimas Lara Barboza reconoce este problema, señalando que la entrega de firmas tuvo el foco de presión política popular en el parlamento.

²⁶⁸ La falta de verificación del número de firmas de simpatizantes viola incluso el principio de eficiencia administrativa, en particular su idea central, considerando que, como señaló Batista Júnior, “A eficiência expressa o mandamento constitucional de se maximizar a persecução do bem comum e, para tanto, exige, pelo seu caráter pluricompreensivo, a síntese equilibrada dos interesses públicos e a otimização da relação meio/fim, em observância aos vários aspectos da ideia nuclear de eficiência.” Batista Júnior, O. A., *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, Belo Horizonte, Fórum, 2012, p. 172.

primero de los cuales calificó, a efectos de trámite legislativo, como autor del proyecto de ley²⁶⁹.

El asentimiento de la premisa de que no sería necesario verificar el cumplimiento del requisito constitucional formal del número mínimo de firmas, teniendo en cuenta que bastaría, por ejemplo, recoger un número menor, pero significativo, de firmas en apoyo de la propuesta que surja del ejercicio de la *democracia lift*, con la “adopción” del proyecto por parte de un parlamentario que lo asumiría, como titular, presentándolo formalmente al parlamento, resultaría, en realidad, un vaciamiento del instituto de la *democracia lift*, deslegitimando la participación popular.

Lo que podría parecer un simple incumplimiento formal de la identificación de la autoría de la propuesta legislativa al inicio del trámite derivado del ejercicio de la *democracia lift*, en realidad trae consigo un obstáculo directamente relacionado con el enfrentamiento al desafío participativo - sentimental, señalado en el momento anterior.

Además, a pesar del inciso VI, del artículo 252, del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, disponer que el proyecto de ley de iniciativa popular tendrá el mismo trámite que los demás, poco después, en el punto VII, establece que en las Comisiones o en Pleno, podrán tomar la palabra para discutir el proyecto de ley, por un período de veinte minutos, la primera firmante, o quien haya indicado al presentar el proyecto.

Así, la participación popular en los debates durante la fase intraparlamentaria del proyecto de ley resultante del ejercicio de la *democracia lift* puede verse inviable o incluso obstaculizada cuando el proyecto de ley no se recibe formalmente como una iniciativa popular. Es cierto que la verificación de firmas en apoyo a las propuestas que surgen de la *democracia lift*, además

²⁶⁹ Dom Dimas afirma que “Moralmente fue una iniciativa popular, técnicamente se tramitó como un proyecto de una treintena de diputados”. LARA BARBOZA, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

de ser un elemento de presión política popular en el proceso legislativo, también trae a la discusión el tema del necesario reconocimiento de la ciudadanía como autores de la propuesta.

Se podría argumentar que de una forma u otra no importa, ya que lo que importaría sería que se promulgue la ley que deriva de la *democracia lift*, si se cumplen todos los requisitos materiales. Sin embargo, la marca y objetivo del Instituto en comentario es el ejercicio del derecho fundamental a la participación popular, previsto en la Constitución brasileña de 1988.

Otro tema fáctico que merece atención es la recopilación de firmas en apoyo de los proyectos de ley. Whitaker, al tratar el tema de la recolección de firmas para los proyectos de ley promovidos por el MCCE, enumera tres aspectos fácticos relevantes sobre el tema.

En primer lugar, destaca que el primer obstáculo que encuentran los defensores de los proyectos de ley de iniciativa popular en Brasil es el elevado número de firmas de apoyo necesarias, establecidas en la Constitución, que traducirían, “possivelmente, uma preocupação em limitar a força que pode ganhar a participação popular, depois de constatado que o limite estabelecido para as Emendas Populares à Constituição (30 mil assinaturas) foi largamente superado pela resposta da sociedade (12 milhões em 122 Emendas)²⁷⁰”.

Continúa Whitaker, afirmando que el proyecto de ley surgido de la *democracia lift*, relativo a la Ley nº 9.840/1999, "compra de votos", requería año y medio de recogida de firmas. “E seus propositores só não desistiram, depois de conseguidas as primeiras 500 mil, porque acontecimentos ligados a grandes meios de comunicação criaram a consciência do interesse em impedir a compra de votos na eleição de vereadores e outros parlamentares.” Por último, Whitaker aclara que la recogida de firmas en apoyo al proyecto de

²⁷⁰ WHITACKER, C., *op. cit.*, p. 234.

Lei da Ficha Limpa tardó un año y medio en alcanzar el número mínimo necesario en ese momento.

En cuanto al aspecto práctico, se destaca que, tras un año de recogida de firmas, se consiguieron alrededor de quinientos mil simpatizantes, lo que llevó a Dom Dimas Lara Barboza a establecer objetivos regionales de recogida de firmas, teniendo en cuenta la posibilidad real de que el proyecto no alcanzara el número mínimo constitucional previsto para su presentación a la Cámara de Diputados²⁷¹.

La realización de las referidas movilizaciones nacionales²⁷² para la recolección de firmas fue posible gracias a la existencia de los “Comitês 9840²⁷³” y de los voluntarios de campaña, teniendo en cuenta toda la estructura de apoyo conformada a partir de la experiencia previa de las entidades de la sociedad civil, narrada anteriormente, que culminó con la presentación de su primera propuesta de ley para el ejercicio de la *democracia lift*.

Así, de todo el trabajo mencionado anteriormente y bajo la coordinación de la Orden de Abogados de Brasil²⁷⁴, la CNBB, el MCCE y con el apoyo de más de cincuenta entidades, se recolectaron un millón seiscientas mil firmas de votantes, las cuales fueron entregadas a la Cámara de Diputados, en septiembre de 2009, misma fecha en la que Brasil celebró el décimo

²⁷¹ Lara Barboza, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

²⁷² Dom Dimas destaca que en la etapa de recogida de firmas utilizada la estrategia de llevar el proyecto fue donde están las personas. Lara Barboza, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

²⁷³ El MCCE comenzó con la creación de comités locales y municipales que llevaban el nombre “Comitê 9840” con la intención de dar visibilidad a la Ley n° 9.840/1999 y, así, darla a conocer. Muchos existieron temporalmente durante el período electoral, luego se desmoronaron y volvieron a existir en las próximas elecciones.

²⁷⁴ El Colegio de Abogados de Brasil es el máximo órgano de representación de los abogados brasileños y es responsable de regular la ley y de aplicar el Examen del Colegio de Abogados en el país.

aniversario de la aprobación de la Ley n° 9.840/1999. Posteriormente, el proyecto de ley de iniciativa popular conocido como la *Lei da Ficha Limpa*, culminó con la promulgación de la Ley Complementaria n° 135/2010²⁷⁵.

En cuanto a la etapa de recogida de firmas de partidarios de proyectos de ley con base en el ejercicio de *democracia lift* en Brasil, también hay dos puntos que analizamos en las presentaciones de los artículos y que destacamos aquí, a saber, la necesidad de revisar el número de firmas necesarias para sustentar las propuestas y el análisis de la posibilidad de firmar electrónicamente²⁷⁶.

Estos puntos se profundizarán en la próxima parte de esta investigación, con la presentación de propuestas sobre la legislación brasileña vigente en la materia.

2.5.2. La etapa intraparlamentaria de la *democracia lift*.

El gran problema²⁷⁷, o mejor, la gran preocupación de los promotores del Proyecto de Ley Complementaria n° 518/2009, en relación a la etapa

²⁷⁵ La Ley Complementaria n° 135/2010 se promulgó como resultado del ejercicio de la *democracia lift*, en un proyecto liderado por entidades que forman parte del MCCE, con la participación de varios sectores de la sociedad brasileña, entre ellos, la Asociación Brasileña de Magistrados, Abogados y Fiscales Electorales, la Central Única dos Trabalhadores, el Colegio de Abogados de Brasil, organizaciones sin fines de lucro gobiernos, sindicatos, asociaciones y confederaciones de diversas categorías profesionales, además de la Iglesia Católica.

²⁷⁶ RAMOS, I. Á., “O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e a possibilidade de apoioamento de propostas através do sistema biométrico da justiça eleitoral brasileira”, *CONPEDI*, disponible en: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/l697787i/fGP18zQYHYIIM09L.pdf>. [Consultado en: 15 enero 2021] Y RAMOS, I. Á., “O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei”, *CONPEDI*, disponible en: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/5d6x83my/2bsm2y8r/zi49lzhS70Dif198.pdf>. [Consultado en: 15 enero 2021].

²⁷⁷ Lara Barboza, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

intraparlamentaria, se refería a la posibilidad de que los parlamentarios modificasen el texto presentado para incluir la cosa juzgada como requisito para declarar la inelegibilidad de presuntos candidatos a las elecciones. Esto se debe a que si el proyecto de ley se aprueba con el requisito de que la inelegibilidad solo se considere después de que se produzca una decisión final e inapelable, la lentitud de la justicia brasileña haría inviable la esencia del proyecto de aplicación práctica²⁷⁸.

Sobre este tema, cabe señalar que la Constitución española de 1978, en su artículo 70, establece que la Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores. A su vez, el artículo 6° de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, regula el derecho al sufragio pasivo, enumerando las hipótesis de elegibilidad e inelegibilidad en el citado Estado.

Volviendo al análisis de la legislación brasileña, durante la etapa intraparlamentaria del Proyecto de Ley Complementaria n° 518/2009, el Diputado Federal Ernandes Amorim presentó las enmiendas plenarias n° 9 y 10, que requerían la decisión final e inapelable de un tribunal condenatorio, respetando la presunción de inocencia.

Además, se presentó un voto por separado, por parte del Diputado Federal Regis de Oliveira, de modo que solo un ciudadano que haya sido condenado, en un juzgado penal, con sentencia firme e inapelable (sin más recurso) o con sentencia, en el ámbito civil (electoral, inclusive), puede ser impedido de postularse, además de señalar que el proyecto de ley, una vez aprobado, solo produciría efectos a partir de las elecciones electorales que tendrían lugar a partir de 2011, ya que el la validez inmediata chocaría con el art. 16 de la

²⁷⁸ LARA BARBOZA, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

Constitución Federal, que establece el principio de anualidad de la vigencia de la ley de manera inmediata, ya que atiende al derecho procesal²⁷⁹.

A su vez, el relator del proyecto de ley, el Diputado Federal José Eduardo Cardozo, presentó un dictamen que, en definitiva, fue favorable a la constitucionalidad formal del proyecto de ley, ya que se cumplieron los dictados constitucionales relativos a la competencia legislativa de la Unión, siendo atribución del Congreso Nacional Brasileño para pronunciarse sobre la materia, con posterior sanción por parte del Presidente de la República, a través de una ley complementaria de iniciativa legislativa concurrente.

En cuanto a la constitucionalidad material, luego de presentar amplios fundamentos, aclaró que el proyecto de ley no entraría en conflicto con el principio de presunción de inocencia establecido en el art. 5, LVII, de la Constitución brasileña de 1988, tesis posteriormente adoptada por la Corte Suprema Federal de Brasil, en la sentencia conjunta de Acciones Declaratorias de Constitucionalidad n° 29 y 30 y Acción Directa de Inconstitucionalidad n° 4578.

Luego, el relatorio del Diputado Federal José Eduardo Cardozo fue para la aprobación de las enmiendas plenarios n° 1, 6, 7, 8 y 21; por la aprobación parcial de la enmienda plenaria n° 2 y por el rechazo de las enmiendas plenarios n° 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28, todo en la forma de la Subenmienda Sustitutiva Global que presentó. Así, la esencia del proyecto de ley se mantuvo, notablemente por la presión popular que se produjo en ese momento.

Al final, el 11/05/2020, luego de una intensa discusión, el PLP n° 168/1993, donde se adjuntó el PLP n°. 518/2009, fue aprobado por la Cámara de

²⁷⁹ Whitaker declaró que “A discussão do Projeto de Lei da Ficha Limpa passou por múltiplas etapas dentro da Câmara e depois no Senado, cada vez mais acompanhadas de perto pela imprensa – que frequentemente levantava a hipótese de estar sendo desfigurado ou simplesmente engavetado.” WHITAKER, C., *op. cit.*, p. 240.

Diputados y enviado al Senado Federal²⁸⁰, siendo, con pocos cambios²⁸¹, aprobada el 19/05/2010, y la Ley Complementaria n° 135 fue sancionada el 04/06/2010.

Un punto aún por considerar es el hecho de que la ausencia de un trámite específico para los proyectos de ley presentados a la Cámara de Diputados mediante la *democracia lift* es un problema que se debe enfrentar para mejorar el instituto.

En los términos en los que se regula hoy el tema, sin plazo establecido para su conclusión y con un procedimiento similar al de los demás proyectos de ley presentados por los parlamentarios, lo que sucede es que, además de todo el hercúleo trabajo de las fases extraparlamentarias, los promotores del proyecto de ley deben ejercer un seguimiento fuerte y permanente, con presión popular, durante toda la etapa intraparlamentaria de tramitación del proyecto de ley, de lo contrario ni siquiera será discutido y votado.

2.5.3. Resultado del ejercicio de la *democracia lift* y ¿Cuál es la situación legislativa actual sobre el tema?

Noronha Souza presenta una síntesis de lo sucedido en el proyecto *Lei da Ficha Limpa*, desde la perspectiva de la democracia, señalando que “A vinculação entre democracia e participação na política possui diferentes ênfases: a formação de um debate público sobre temas de relevância política; a manifestação da vontade popular nas dimensões da esfera de visibilidade pública; a incidência de formas de organização não governamentais voltadas

²⁸⁰ Dom Dimas Lara Barboza destaca que, durante la tramitación del proyecto de ley en el Senado Federal, además de los escándalos políticos ocurridos en ese momento, otro factor llamativo para la celeridad y aprobación de la *Lei da Ficha Limpa* fue la presión popular ejercida a través del envío de una gran cantidad de mensajes de correo electrónico a los senadores a favor de la aprobación de la iniciativa. LARA BARBOZA, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

²⁸¹ Cambio que generó dudas sobre su aplicabilidad retroactiva.

à reivindicação e à mobilização; além da pressão exercida através do apoio dos veículos de comunicação e da opinião pública sobre a instância governamental, em particular, e sobre a esfera política, em geral²⁸².

La *Lei da Ficha Limpa*, Ley Complementaria n° 135/2010, cumplió, el 4 de junio de 2021, once años de vigencia. Sin embargo, su aplicación solo se produjo en las elecciones municipales brasileñas de 2012. Sin embargo, la Corte Suprema de Brasil dictaminó en una sentencia dictada en 2010 que la *Lei da Ficha Limpa* no podía aplicarse a las elecciones generales de ese año, por no respetar el principio de anualidad electoral, prevista en el artículo 16 de la Constitución brasileña de 1988, que establece que “a lei que alterar o processo eleitoral não poderá ser aplicada à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Posteriormente, siete meses antes de las elecciones de 2012, la Corte Suprema de Brasil, por mayoría de votos, entendió que la ley era constitucional y debía aplicarse a los hechos ocurridos antes de su vigencia. La decisión fue tomada en la sentencia de las Acciones Declaratorias de Constitucionalidad n° 29 y n° 30 y de la Acción Directa de Inconstitucionalidad n° 4578.

El Tribunal Superior Electoral de Brasil publica en su dirección electrónica las estadísticas de las elecciones que realiza. Entre las informaciones que presenta, se encuentra el número de candidatos aptos y no aptos, así como, a partir del año 2016, el registro del motivo de Cancelación / Denegación en el sistema de postulación.

Desde que comenzó a aplicarse la *Lei da Ficha Limpa*, el Tribunal Superior Electoral brasileño ha juzgado miles de casos que se refieren a candidatos designados como no elegibles por ley. Al analizar las solicitudes de

²⁸² NORANHA SOUZA, L. M., “A Lei da Ficha Limpa: esfera pública e deliberação no cenário democrático brasileiro”, *UFJF*, p. 13, disponible en: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12233>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

candidatura relacionadas con las elecciones de 2012, la Corte Electoral de Brasil, con base en la norma en discusión, impidió que al menos 868 candidatos a los cargos de alcalde, vicealcalde y concejal se presentaran a esa elección. De los 7.781 procesos sobre expedientes de candidaturas relacionados con las elecciones de 2012 que llegaron a la Corte Superior Electoral de Brasil, 3.366 versaron sobre la aplicación de la *Lei da Ficha Limpa*, lo que corresponde al 43% del total²⁸³.

Entre los años 2016 a 2020, los datos relativos a la aplicación de la *Lei da Ficha Limpa* son²⁸⁴:

| Año | Candidatos Aptos | Candidatos no Aptos | Denegación - Lei da Ficha Limpa | % Denegación - Lei da Ficha Limpa |
|-------|------------------|---------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| 2016 | 468.993 | 27.934 | 2.115 | 7,57 |
| 2.018 | 26.070 | 3.015 | 171 | 5,67 |
| 2.020 | 531.966 | 25.441 | 2.346 | 9,22 |

Así, entró en vigencia la *Lei da Ficha Limpa*, surgida del ejercicio de la *democracia lift*, con gran apoyo de la sociedad, y produjo importantes efectos prácticos en las elecciones brasileñas.

En noviembre de 2021 hay ochenta y dos proyectos de ley en tramitación en la Cámara de Diputados de Brasil en relación con el tema de inelegibilidad.

²⁸³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, estatísticas eleitorais, disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

²⁸⁴ Elaborada con datos obtenidos de la dirección de correo electrónico del Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas Eleitorais, disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

De estos, setenta y uno fueron presentados tras la promulgación de la Ley Complementaria n° 35/2010²⁸⁵.

2.6. España: ¿De qué trata la Ley 18/2013?

El preámbulo de la Ley española n° 18/2013, que disciplina la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial ya presenta el ambiente que rodea al sujeto objeto de su disciplina, al afirmar que “La Tauromaquia forma parte del patrimonio histórico y cultural común de todos los españoles, en cuanto actividad enraizada en nuestra historia y en nuestro acervo cultural común, como así lo demuestran las partidas de Alfonso X el Sabio, que ya en el siglo XIII contemplaban y regulaban esta materia²⁸⁶”.

A su vez, Jesús Palomares Bravo presenta como conclusión que el tema en discusión se encuentra dentro del patrimonio cultural de la sociedad española, independientemente de las opiniones divergentes que existen sobre

²⁸⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados, disponible en: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. [Consultado en: 12 agosto 2021]. El proyecto de ley en tramitación más antiguo que se está procesando sobre el tema en discusión se presentó el 17/05/2011, mientras que el proyecto de ley más reciente, 77/2021, se presentó el 14/05/2021. Por otro lado, en materia de inelegibilidad, en el Senado Federal brasileño se encuentran en trámite nueve Proyectos de Ley Complementaria. Así, luego de la promulgación de la Ley Complementaria n° 35/2010, que mediante el ejercicio de la democracia lift modificó la Ley Complementaria n° 64/1999, no hubo nuevos cambios en la disciplina sobre las causas de inelegibilidad en Brasil. Sin embargo, el 24/6/2021, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley n° 9/2021, que modifica la Ley Complementaria n° 64/1999, enviando el texto para su análisis por el Senado Federal de Brasil. Actualmente, la ley inhabilita por ocho años al administrador que tenga cuentas rechazadas por irregularidad irremediable que constituya un acto intencional de improbidad administrativa, y por decisión inapelable del órgano competente, salvo que haya sido suspendida o cancelada por el Poder Judicial. La propuesta aprobada determina que la sanción no se aplica a los responsables de que sus cuentas se consideren irregulares, sin imputación de deuda y sancionadas exclusivamente con el pago de una multa. BRASIL. Câmara dos Deputados, notícias, disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/777535-relator-diz-que-projeto-aprovado-preve-gradacao-justa-e-correta-nas-penas-de-inelegibilidade/>. [Consultado en: 25 noviembre 2020].

²⁸⁶ ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado, disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-11837. [Consultado en: 25 noviembre 2020].

él respecto a la repulsión que esta manifestación artística provoca en algunos sectores de la ciudadanía junto a la profunda admiración que disfruta entre los aficionados²⁸⁷.

Aún desde la perspectiva de tratar las corridas de toros en España como patrimonio cultural²⁸⁸, cabe señalar que la promulgación de la Ley n° 18/2013 encontraría sustrato en las disposiciones previstas por la Constitución española de 1978, nos artículos 44, 46, 149.1°, 1ª y 28ª, e 149-2°²⁸⁹.

Sin embargo, el tema bajo análisis no está exenta de debates en cuanto a su razonamiento como puede parecer a primera vista. Por lo contrario, María José Bernuz Benítez, analizando los debates parlamentarios que precedieron a la Ley n° 18/2013 para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, afirma que “El tema de las corridas de toros ha sido un clásico asunto de debate en nuestro país, donde partidarios y detractores de la llamada “fiesta nacional” vienen enfrentándose con particular vehemencia en los últimos años. Los partidarios defienden fundamentalmente que se trata de una tradición cultural y una manifestación artística, que debe mantenerse porque forma parte de la identidad nacional. Los detractores insisten en que se trata de una tradición que debe cuestionarse porque la identidad no puede construirse sobre un espectáculo que maltrata a seres capaces de sufrir dolor

²⁸⁷ BRAVO, J. P., “La tramitación parlamentaria de la ley 18/2013 de 12 de noviembre para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural: una controvertida visión legislativa”, *Revista sobre Patrimonio Cultural*, n. 10, 2018, p. 173, disponible en: [https://www.eumed.net/rev/riipac/10/tauro maquia.pdf](https://www.eumed.net/rev/riipac/10/tauro%20maquia.pdf). [Consultado en: 25 noviembre 2020]].

²⁸⁸ Entre otras obras sobre Tauromaquia: SAUMADE, F., *Las tauromaquias europeas: la forma y la historia, un enfoque antropológico*, Fundación de Estudios Taurinos, Sevilla, 2006. PATROCINIO POLO, H., *Tauromaquia y propiedad intelectual*, Madrid, Editorial Reus, 2014. GARCÍA-BAQUERO LÓPEZ, G., *Aproximación al inframundo del toro y simbología críptica del toreo*, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla, 2017. CABRERA B., Rafael. *Tauromaquias vividas*, Madrid, CEU Ediciones, 2020. SEGOVIA PÉREZ, J., *A las cinco de la tarde: la tauromaquia, un mito único*, Madrid, Bubok Publishing, 2015.

²⁸⁹ El marco histórico de las propuestas previas al trámite parlamentario de la Ley 18/2013 de regulación del toreo como patrimonio cultural se puede encontrar en: BRAVO, J. P., *op. cit.*

y experimentar placer. También insisten en que ha dejado de tener adeptos y quienes participan en espectáculos taurinos son una minoría²⁹⁰”.

No es posible, en el contexto de la presente investigación, realizar un análisis en profundidad del fenómeno social, político y jurídico que implica la tauromaquia en España, sin embargo, se pueden analizar algunos puntos para una visión del tema a la luz de la legislación en discusión²⁹¹.

Sobre el marco jurídico y antecedentes del debate parlamentario sobre los toros en España, notadamente la Ley n° 18/2013, Bernuz Benítez esclarece que los motivos de estar a favor o en contra de la tauromaquia se pueden resumir en dos bloques, uno más material y otro más formal. Un bloque de razones más material cuestiona sobre si la tauromaquia, debe seguir formando parte de las tradiciones en las fiestas populares en España, porque implica un sufrimiento innecesario al animal. Asimismo, debería ser prohibida o no promovida desde las instituciones, para que decaiga cuando lo haga la afición. Aún no campo das questões materiais, son las razones de quienes defienden que la tauromaquia es cultura y como tal debe ser tratada²⁹².

El segundo bloque de motivos se refiere a cuestiones formales relacionadas con el tema de la regulación de las corridas de toros, teniendo

²⁹⁰ BERNUZ BENÍTEZ, M. J., “La instrumentalización de los animales para el logro de objetivos políticos: el debate parlamentario sobre los toros en España”, *Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*, p. 15, disponible en: <https://revistes.uab.cat/da/article/view/v11-n3-bernuz/504-pdf-es>. [Consultado en: 6 nov. 2020].

²⁹¹ Recientemente, Fernando García Rubio escribió un artículo científico sobre el tema, donde analiza las características de la tauromaquia y su vertiente cultural desde su vertiente histórica y artística. Analiza también la actualidad social y jurídica del tema, tanto en España como en otros países. GARCÍA RUBIO, F., “La tauromaquia patrimonio cultural inmaterial entre su protección y persecución”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 57, pp. 221-263, Zaragoza, 2021, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/589460>. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

²⁹² BERNUZ BENÍTEZ, M. J., *op. cit.*, p. 18.

en cuenta que desde 2011, por delegación del Ministerio del Interior, dicha atribución está encomendada al Ministerio de Cultura²⁹³.

Inicialmente asociadas a la aristocracia, las corridas de toros fueron originalmente corridas de toros a caballo. Sin embargo, entendiendo que podía ser visto como un mal ejemplo, el rey Felipe V, criado en la cultura francesa, acabó prohibiendo a la aristocracia participar en ellas. Felipe V consideró las corridas de toros como un hecho bárbaro y cruel y, ante esto, los plebeyos adoptaron el deporte y, debido al alto costo de los caballos, terminaron eligiendo los toros como animal para la práctica de las corridas de toros^{294 295}.

Em 1805 finales del siglo XVIII, Carlos IV acabó prohibiendo las corridas de toros en todo el territorio español. Incluso frente a los movimientos antitaurinos, se siguieron celebrando eventos en España.

Para contrarrestar estos movimientos antitaurinos de la época, José Delgado Guerra, conocido como Pepe-Hillo, publicó en 1796 el primer Tratado

²⁹³ Bernuz Benítez continúa aclarando que “En ese caso, en tanto tema cultural, las Comunidades autónomas son quienes deben regular todo lo relacionado con el “fomento de la cultura” (art. 18.1.17º CE); si bien, teniendo en cuenta que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas” (art. 149.2 CE). BERNUZ BENÍTEZ, M. J., *op. cit.*, p. 18.

²⁹⁴ Un recorrido histórico más detallado de la tauromaquia en España se puede encontrar en: FEIJÓ, I. L. C., *Tauromaquia e identidade: significados sociais e políticos do toureio a pé na Espanha do século XVIII*, São Paulo, 2019, tesis doctoral, Biblioteca Digital USP, disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-11012018-154549/pt-br.php>. [Consultado: 25 noviembre 2020].

²⁹⁵ Laimene Lelanchonafirma que “Es bastante confuso cuando situar el nacimiento de la tauromaquia. Algunas fuentes hablan de aproximadamente 815 años. Lo que está claro es que, la legislación relativa a la protección de los animales es posterior a la tradición taurina. Las provisiones penales españolas han sido construidas alrededor de esta actividad, y siempre incluyen una frase que permite realizar la actividad de tauromaquia.” LAIMENE LELANCHON, L., “Leyes contra el maltrato animal en Francia y España”. *Derecho Animal*. Forum of Animal Law Studies, vol. 5, n. 1, 2014, p. 20, disponible en: <https://raco.cat/index.php/da/article/view/349531>. [Consultado en: 25 junio 2022].

de Corridas de Toros. En este texto, Pepe-Hillo buscó enfatizar la evolución de la tauromaquia²⁹⁶.

En otras partes de Europa también hubo juegos taurinos, como en el sur de Francia y también en Inglaterra, lugar que prohibió la práctica de las corridas de toros en 1840²⁹⁷. En ese contexto “Esta relação entre comércio e espetáculo, iniciou-se na Espanha no século XVIII, de forma pioneira. Visto dessa forma, a festa de touros perde sua singularidade espanhola, deixa de ser um desastre nacional e uma lamentável herança do passado, como dizia a ilustração nos séculos XVIII e XIX, e se transforma em algo com um significado mais amplo e na vanguarda do ocidente, um produto inédito que se tornará referência por suas estratégias comerciais e de mercado²⁹⁸”.

Ante este contexto histórico y las diversas controversias que involucran la práctica de las corridas de toros, entre los años 2008 y 2011 (IX Legislatura) se presentaron varias iniciativas encaminadas a recuperar parte de las competencias administrativas estatales en materia de corridas de toros, con un enfoque en el mantenimiento de esta festividad.

“En este sentido fueron significativas, en sede del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular modificativa de la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos³ que tenía por objeto la modificación del artículo 1 del citado texto legal y sancionar como objeto de este instrumento jurídico la protección de la fiesta de los toros por su interés cultural y turístico, reafirmando el uso de las competencias exclusivas del estado en esta materia en virtud de los artículos 149.1.1 CE, 149.2 y 44 de la Constitución Española, teniendo la obligación el legislador estatal de

²⁹⁶ PEPE HILLO, *Tauromaquia O Arte De Torear*, disponible en: <https://www.todostuslibros.com/autor/pepe-hillo>. [Consultado en: 10 julio 2022].

²⁹⁷ FEIJÓ, I. L. C., *op. cit.*, p. 256.

²⁹⁸ FEIJÓ, I. L. C., *op. cit.*, p. 256.

garantizar la igualdad de los españoles al acceso a la fiesta de los toros, como parte de nuestro Patrimonio Cultural, en todo el territorio nacional. Pero sin duda, lo más destacado de la esta Proposición de Ley modificativa, fue la inclusión en la vigente disposición adicional primera del compromiso del legislador por dotar de una ley especial aprobada por las Cortes Generales para cualquier cambio en el régimen especial de protección de la fiesta además de la inclusión de una disposición adicional segunda que habilitaba al Gobierno para aprobar todos aquellos instrumentos de protección necesarios²⁹⁹.

Estas propuestas fueron un medio para enfatizar las competencias nacionales en cuanto al reconocimiento del carácter cultural de las corridas de toros. En consecuencia, la Ley nº 28/2010 que prohíbe las corridas de toros en Cataluña fue objeto de un recurso de amparo por parte del Partido Popular, cuestionando (i) la competencia de las comunidades para legislar sobre el tema; (ii) la importancia del factor cultural del encierro y (iii) el factor económico que representan las fiestas relacionadas con las carreras. El Tribunal Constitucional estimó el respectivo recurso, entendiendo que la comunidad autónoma había usurpado la competencia del Estado para legislar sobre la preservación del patrimonio cultural común³⁰⁰.

La cuestión que rodea a los argumentos a favor y en contra del mantenimiento de la tauromaquia en España es compleja, y en este sentido veamos las consideraciones de Lora Deltoro, que datan del año 2011. En medio de las discusiones mantenidas con motivo de la promulgación de la legislación de Cataluña antes mencionada y antes de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional español en 2016, se encuentra un artículo jurídico escrito por Pablo de Lora Deltoro, que defiende la constitucionalidad de

²⁹⁹ BRAVO, J. P., *op. cit.*, p. 174.

³⁰⁰ CARRO, J. R., *Análise de votos na ação declaratória de inconstitucionalidade n.º 4.983 à luz da doutrina do direito constitucional comparado: a ausência do debate sobre a identidade nacional*, Santos, LEOPOLDIANUM, 2019, pp. 29-30.

priorizar la evitación del sufrimiento animal sobre la defensa del patrimonio cultural común, que, argumenta, corresponde al Estado. De inicio, retrata que la amplia panoplia de directivas y reglamentos sobre bienestar animal encuentran su cobertura inmediata en el art. 13 del Tratado de Lisboa³⁰¹.

Lora Deltoro alerta de la existencia de una posible esquizofrenia en la legislación española, al mantener, a su entender, la voluntad de “mejorar el bienestar de los animales que explotamos o conviven con nosotros, y procurar la supervivencia en sus hábitats de los animales salvajes”, al lado de “prácticas y comportamientos de indudable crueldad y maltrato hacia los animales mediante el expediente de la excepción cultural o religiosa. Las corridas de toros son, señaladamente, una de esas prácticas exceptuadas e inmunizadas³⁰²”.

La preocupación de Lora Deltoro en el mencionado artículo legal era analizar si el marco constitucional español actual prohibiría las corridas de toros y a quiénes se las prohibiría. El argumento de la protección cultural, el argumento de la competencia y el argumento de la irrelevancia constitucional del bienestar de los animales son tratados por el citado artículo jurídico como no concluyentes para sostener la inconstitucionalidad de la ley que prohibió las corridas de toros en Cataluña³⁰³.

³⁰¹ Artículo 13. Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional. 91. ESPAÑA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, disponible em: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>. [Consultado en: 15 junio 2022].

³⁰² DELTORO, P. L., “Corridas de toros, cultura y constitución”, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 33, 2010, p. 745, disponible en: <https://doxa.ua.es/issue/view/2010-n33>. [Consultado en: 15 junio 2022].

³⁰³ Por otro lado, Tomás-Ramón Fernández defiende la festa dos toros como parte integrante del patrimonio cultural español y analiza la competencia relativa a los espectáculos y la protección de los animales, concluyendo que la ley catalana es inconstitucional. FERNÁNDEZ, T. R., “Sobre la constitucionalidad de la prohibición de las corridas de toros en cataluña”, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 33, pp. 725-738, 2010, disponible en:

Tras un extenso análisis sobre el primero de ellos, concluye que aunque se entienda que la tauromaquia forma parte del patrimonio cultural español, debe limitarse su promoción, defensa o conservación. Su conclusión a este respecto fue que: “Por razones de legitimidad democrática, sobre las que abundaré posteriormente, me parece a mí que la cuestión es más bien la de si imponer ese límite está constitucionalmente prohibido. Por dichas razones vinculadas al ideal democrático, defenderé que no hay tal prohibición constitucional a impedir la celebración de corridas de toros incluso si son considerables como un bien cultural o como parte integrante del patrimonio cultural común.”

A continuación, pasa a discutir el segundo argumento, el de la competencia, es decir, si las Comunidades Autónomas serían o no competentes para pronunciarse sobre dicho tema, para concluir, aunque no sea una cuestión controvertida, que sus razonamientos van en el sentido de la “posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el ejercicio de sus competencias sobre cultura y espectáculos, decida prohibir de manera radical las corridas de toros en atención a la protección de los animales, competencia expresamente asumida en el Estatuto aprobado por Ley Orgánica nº 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, asunción sobre la que el Tribunal Constitucional no ha encontrado tacha de inconstitucionalidad alguna en su STC 31/2010, de 28 de junio³⁰⁴”.

En definitiva, la tesis de que la inconstitucionalidad de la supresión de las corridas de toros se vería reforzada por la consideración de que con esta prohibición se sacrificarían bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como la libertad de creación artística; el derecho a ejercer una profesión u oficio y la libertad de empresa, no merecería prosperar a juicio de Lora Deltoro,

<https://doxa.ua.es/article/view/2010-n33-los-toros-y-la-legislacion-espanola-a-proposito-de-la-sentencia-del-tribunal-superior-de-justicia-de-cataluna-8542001-de-11-de-julio>. [Consultado en: 25 junio 2022].

³⁰⁴ LORA DELTORO, P., *op. cit.*, p. 755.

teniendo en cuenta que ni estos derechos, ni la inmensa mayoría de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Española, son absolutos, sino que pueden sacrificarse siempre que estén justificados^{305 306}.

A pesar de todas las consideraciones anteriores, como se ha señalado, esta no fue la conclusión adoptada por el Tribunal Constitucional Español, que declaró inconstitucional y nulo el artículo 1 de la Ley 28/2010 que prohíbe la celebración de carreras de toros y otros espectáculos taurinos en Cataluña³⁰⁷. En este contexto de diversas cuestiones sociales, culturales, legales y medioambientales en España se promulgó la Ley n° 18/2013.

Laimene Lelanchon, tras presentar la evolución temporal legislativa de la protección de los animales contra el maltrato en Francia y España, afirma que “A pesar de las provisiones contra el maltrato, que se pueden encontrar en los códigos penales francés y español, algunas actividades permanecen legales³⁰⁸”.

Baltazar, al presentar un ensayo colectivo a cargo de filósofos, juristas y etólogos, que coordinó sobre el tema en España, implica una reflexión crítica

³⁰⁵ LORA DELTORO, P., *op. cit.*, p. 757.

³⁰⁶ “La prohibición de las corridas en Cataluña es el resultado de una iniciativa legislativa popular promovida por la plataforma PROU que logró, en tres meses, más de 180.000 firmas (la Ley 1/2006, de 16 de febrero, exige 50.000). La tramitación parlamentaria de la iniciativa se inició el 21 de julio de 2009 y el 18 de diciembre de ese mismo año se produjo el debate a la totalidad de la proposición de ley en el Pleno, votación que arrojó el resultado favorable a que el Parlament prosiguiera con la discusión y eventual aprobación de aquella. Durante el trámite en la Comissió de Medi Ambiente y Habitatge comparecieron treinta expertos —quince en representación de cada una de las dos posiciones— durante el mes de marzo de 2010. Con carácter previo a la votación final en el pleno, el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat dictaminó el 6 de julio de 2010 —a salvo del voto particular del consejero Julio Añoveros Trias de Besque la proposición era acorde con la Constitución española y el Estatut de Cataluña.” LORA DELTORO, P., *op. cit.*, pp. 736-764.

³⁰⁷ ESPAÑA. “Nota informativa n° 85 /2016. E TC afirma que la competencia de la generalitat en materia de espectáculos públicos no incluye prohibir las corridas de toros, declaradas por ley patrimonio cultural inmaterial”, disponible en: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2016_085/Nota%20Informativa%20n%C2%BA%2085-2016.pdf. [Consultado en: 18 de junio 2022].

³⁰⁸ LAIMENE LELANCHON, L., *op. cit.*, p. 17.

sobre el tema a través de algunas interrogantes: “¿podemos manejar sin contemplaciones a los animales que satisfacen nuestras necesidades y placeres? En su caso ¿qué tipo de contemplaciones nos parece imposible adoptar? O, por ejemplo: ¿qué contemplaciones estamos dispuestos a respetar?”. Continúa Baltazar afirmando la relevancia de mantener la capacidad de preguntarnos por la justicia de nuestras actitudes, como el rasgo más virtuoso de la especie humana³⁰⁹.

La cuestión, pues, muy brevemente, implica por un lado a los defensores de la protección de los animales contra el maltrato humano³¹⁰ y por otro a los defensores del derecho a ejercer una actividad económica, de una tradición, caracterizada por la manifestación de la expresión de la libertad artística³¹¹.

2.6.1. Etapa extraparlamentaria: El texto original de la propuesta y sus procesos de redacción, difusión, recogida de firmas de apoyo.

La Constitución española de 1978 establece en su artículo 87.3 la *democracia lift*, afirmando que "una ley orgánica regulará las formas de

³⁰⁹ BALTAZAR, B., *El derecho de los animales*, Madrid, Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús De Polanco, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2015, pp 18-20.

³¹⁰ Peter Singer, al tratar las cuestiones éticas relativas a los animales, citando a Jeremy Benthan, en un libro con un capítulo titulado "TODOS LOS ANIMALES SON IGUALES...o por qué el principio ético que fundamenta la igualdad entre los humanos exige que también extendamos la igualdad a los animales" afirma que la capacidad de sufrimiento, también presente en los animales no humanos, es la característica básica que otorga a un ser el derecho a la igualdad de consideración con otro ser. SINGER, P., *Liberación animal*, Trotta: Madrid, 1999, pp. 37-59.

³¹¹ La existencia de límites a la creación artística frente a la crueldad practicada contra los animales es objeto de análisis por Francisco Lara, al analizar los argumentos de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 854/2001, de 11 de julio. LARA, F., "Los toros y la legislación española: a propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 854/2001 de 11 de julio", *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 33, 2010, pp. 705-724, disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2010-n33-los-toros-y-la-legislacion-espanola-a-proposito-de-la-sentencia-del-tribunal-superior-de-justicia-de-cataluna-8542001-de-11-de-julio>. [Consultado en: 25 junio de 2022].

ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán por lo menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.”

En el plano infraconstitucional en España, la Ley Orgánica n° 3/1984, tras las revisiones llevadas a cabo en 2006 y 2015, aborda el tema de manera más amplia, contemplando sus etapas extra e intraparlamentarias, disciplinando todas las particularidades del instituto en discusión³¹².

La propuesta inicial de la iniciativa popular que se examina se elaboró con el fin de enfatizar y justificar la integración de las corridas de toros como parte de la cultura española, siendo imprescindible catalogar esta festividad como patrimonio histórico y cultural común, por ser típico e histórico, acercándose a la identidad colectiva española³¹³.

Como se señaló anteriormente, la Ley orgánica n° 3/1984 de España, trae en detalle de la tramitación de proyectos de iniciativa legislativa ciudadana que, en resumen, contiene los pasos de iniciación del procedimiento; iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la mesa; tramitación parlamentaria; y compensación estatal por los gastos realizados.

Desde el principio, parece que la legislación española cuando se compara con la brasileña en lo que respecta a la *democracia lift* es mucho más detallada, especialmente en lo que respecta a la disciplina de la etapa extraparlamentaria. Antes de la recogida de firmas la proposición de ley de iniciativa popular se presenta ante la Mesa del Congreso, que verifica el

³¹² El orden cronológico de las fechas de promulgación de las leyes de cada una de las Comunidades Autónomas españolas se puede consultar en: CASTELLS, J. V., BILBAO UBILLOS, J. M., *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 14.

³¹³ BRAVO, J. P., *op. cit.*, p. 175.

cumplimiento de los requisitos formales y materiales, cuando realiza un control previo.

Esta etapa de la realización de un examen de admisibilidad, notablemente los previstos en el artículo 5.2 de la Ley orgánica nº 3/1984 de España, también tiene el objetivo de evitar gastos y esfuerzos inútiles que, de ser negativo, podrá dar lugar a que la Comisión Promotora interponga recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Una vez completado el paso anterior, admitida la proposición, se inicia el procedimiento de recogida de firmas, que se podrá realizar en los pliegos tradicionales y también se podrán recoger las firmas por vía electrónica siempre que se garantice la voluntad auténtica del ciudadano que suscribe la iniciativa legislativa popular. En este paso, otro punto que la legislación española difiere de la brasileña es la disposición de un plazo máximo para completar la etapa de recogida de firmas. El plazo para la recogida de firmas se amplía a nueve meses prorrogables por otros tres cuando concurre causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso.

Además, la legislación española establece que a los firmantes se les asegura el conocimiento del texto que apoyan mediante la obligación de que éste se incorpore a los pliegos de firmas, que son sellados y numerados por la Junta Electoral Central. De nuevo se presenta la proposición ante la Mesa del Congreso que dará por ejercida la iniciativa y la admitirá a trámite.

En este escenario, según información de la Junta Central Electoral española, desde 25/11/2011 hasta 21/05/2012, se recogieron firmas de apoyo a la iniciativa legislativa popular que culminó con la aprobación de la Ley nº 18/2013. La Federación de Entidades Taurinas de Catalunya fue la principal promotora de la iniciativa, presentando al Congreso, en 23 de marzo de 2012, las firmas para llevar a cabo su toma en consideración por el parlamento.

“Con ese contexto como telón de fondo, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 28 de mayo de 2012 se publicó una proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural, consecuencia de una iniciativa legislativa popular (ILP) avalada por unas 600.000 firmas³¹⁴”. La propuesta legislativa que culmina con la promulgación de la Ley n° 18/2013 tenía cinco artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

2.6.2. La etapa intraparlamentaria de la *democracia lift*.

Un resumen de la tramitación de la Ley n° 18/2013 es presentado por María José Bernuz Benítez, cuando afirma que “La Ley 18/2013, finalmente aprobada, fue debatida en dos fases. Empezó como una ILP para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural y acabó en Senado como una proposición de Ley para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural³¹⁵”.

La profesora de Filosofía del Derecho y Sociología Jurídica presenta importantes consideraciones sobre el tema en análisis en las que debemos utilizar para comprender el papel de los grupos parlamentarios en las Cámaras que en ocasiones pueden tergiversar el contenido de un discurso popular. iniciativa legislativa.

Así, destaca que la iniciativa legislativa ciudadana que culminó con la aprobación de la Ley n° 18/2013 pasó por dos momentos de debates parlamentarios, el primero caracterizado por discusiones de tipo formal y competencial, bordeadas por argumentos sobre temas materiales relacionados con las corridas como espectáculos en los que se hace sufrir a

³¹⁴ BERNUZ BENÉITEZ, M. J., *op. cit.*, p. 19.

³¹⁵ BERNUZ BENÉITEZ, M. J., *op. cit.*, p. 19.

un animal y defensas de tesis de que la fiesta de toros sea considerada bien de interés cultural.

“En un segundo momento, cuando el partido mayoritario en Congreso y Senado decide hacer suya la ILP y la presentan como Proposición de Ley para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural³¹⁶”. En esta etapa, lo que ocurrió fue el surgimiento de una nueva discusión basada en el análisis de la capacidad o no de los grupos parlamentarios para transformar la esencia de lo propuesto en una iniciativa legislativa ciudadana, dado que pretendían aprobar un texto en el que la tauromaquia se consideraría patrimonio cultural y no un bien de interés cultural como se propuso inicialmente.

En este escenario de debates, se presentaron argumentos que entendieron los cambios realizados como necesarios desde el punto de vista técnico para la aprobación de la iniciativa legislativa ciudadana y, por otro lado, se presentaron argumentos que afirmaban que lo que había sido tomado en cuenta por el parlamento se estaba cambiando radicalmente, distorsionando su esencia.

No se pretende aquí realizar un análisis de los aspectos formales o materiales en torno a la cuestión de la adecuación constitucional de la regulación o no de la tauromaquia como patrimonio cultural o como bien de interés cultural en España, más bien solo reflexionar sobre la existencia o no de límites para que el parlamento cambie la esencia de una propuesta surgida del ejercicio de la *democracia lift*.

En cuanto a la etapa intraparlamentaria bajo revisión, el 12 de marzo de 2013 el Congreso de Diputados de Madrid votó la toma em consideración de

³¹⁶ BERNUZ BENÉITEZ, M. J., *op. cit.*, p. 19.

la iniciativa legislativa popular para regular la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural³¹⁷.

El 15 de febrero de 2013 se publicó la información sobre la homologación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de España da toma en consideración de la Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural. En la votación participaron 327 parlamentarios, de los cuales 180 votaron a favor, cuarenta en contra, 107 abstenciones y 23 no votaron. En seguida, la Mesa de la Cámara de Diputados acordó encomendar su aprobación con competencia legislativa plena a la Comisión de Cultura, así como abrir un plazo de quince días hábiles, en el que los Sres. Diputados y los Grupos Parlamentarios, donde se presentaron noventa y tres enmiendas.

El texto que se envió al Senado ya tuvo un cambio de título, ya que se enunció como proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, compuesto por cinco artículos y dos disposiciones finales, donde se presentaron cincuenta y siete enmiendas. Al final se aprobó el mismo texto que había recibido el Congreso de los Diputados.

Y, ¿qué pasará si la propuesta sale adelante? De ser así, la proposición de Ley pasará a ser debatida en la Comisión de Cultura del Congreso, tras lo que se abriría un periodo de enmiendas a debatir por la Comisión. De ahí pasaría

³¹⁷ En ese mismo día, se publicó un artículo en los medios de comunicación de Internet con el título “El futuro del toreo pasa por el Congreso”, donde se destacaba que que “Tan importante resulta esta tramitación, promovida por la federación de Entidades taurinas de Cataluña, que el toreo ya se ha movilizado para arrojar la propuesta a las puertas del Congreso. Así, El Juli, José María Manzanares, Juan Pedro Domecq, Simón Casas y Carlos Núñez estarán presentes a la puertas del Congreso poco antes del comienzo de la sesión, programada para las 16.00 horas. Además, de forma espontánea, se ha promovido esta iniciativa a través de las redes sociales con la creación del 'hashtag' #NOSVEMOSENELCONGRESO. ‘Los aficionados tenemos el compromiso, la obligación moral, de estar ahí, de hacernos notar y acudir de forma masiva y pacífica, mostrando nuestra afición, luciendo capotes y muletas y haciendo valer nuestros derechos como ciudadanos”, aseguran desde el Foro de la Juventud Taurina’. EL FUTURO DEL TOREO PASA POR EL CONGRESO. *Periódico español “El Mundo”*, Edición del día 12 de marzo de 2013, disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2013/02/11/toros/1360597378.html>. [Consultado en: 3 noviembre 2021].

al Senado, que puede trasladar la proposición a su Comisión de Cultura para volver a introducir enmiendas. De incluirse enmiendas en la Cámara Alta, la proposición deberá, como último escollo regresar al Congreso para aprobar definitivamente la Ley. En caso contrario y tras tener el visto bueno del Pleno del Senado, la ILP estaría aprobada tras su inmediata publicación en el Boletín Oficial del Estado. Sería entonces cuando los toros podrían ver la luz de nuevo en Cataluña.

Hubo varios debates en torno al texto original propuesto y se presentaron 93 enmiendas parciales. La divergencia de posiciones en relación al tema se produjo, especialmente entre quienes consideran la tauromaquia una barbarie animal. Es importante destacar la posición del Grupo Parlamentar da Esquerda Plural, que fue categórica al enfatizar su posición frente al reconocimiento de las corridas de toros como patrimonio cultural.

En un tono más neutral, la Unión Progreso y Democracia propuso un texto alternativo, alegando la dificultad de adaptar la legislación como patrimonio cultural sin estar incluido en la Ley nº 16/1985, Ley del Patrimonio Histórico Español, argumentando que “Desde este punto de vista, nos postulamos en contra de que los poderes públicos sean responsables de garantizar la viabilidad de las corridas de toros a base de subvenciones y ayudas. Pero tampoco compartimos radicales medidas prohibicionistas o abolicionistas de las corridas de toros y otros festejos populares. No solo por lo que tiene de injerencia en la libertad personal de los aficionados a tales eventos, sino porque la prohibición general de la lidia podría conllevar perjuicios biológicos y ambientales de todo punto indeseables³¹⁸”.

³¹⁸ ESPAÑA. Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural, disponible en: [https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=X&_publicaciones_id_texto=\(BOCG-10-B-70-4.CODI.\)](https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=X&_publicaciones_id_texto=(BOCG-10-B-70-4.CODI.)). [Consultado en: 4 noviembre 2021].

El texto fue aprobado por la Comisión de Cultura del Congreso de los Diputados el 4 de octubre de 2013. Tras un plazo de 12 días para la presentación de enmiendas y propuestas de veto, 5 propuestas de veto fueron planteadas en el Senado por los grupos parlamentarios Mixto, Grupo Parlamentario Vasco y Entesa Pel Progrés De Catalunya Convergència i Unió. Todas estas propuestas de veto contenían los mismos motivos y manifestaciones que ya habían sido presentadas en el Congreso de los Diputados³¹⁹.

En el Senado se presentaron 57 enmiendas, tres de ellas referidas al título de la propuesta. Todas las enmiendas parciales fueron rechazadas y la proposición fue aprobada por el Senado sin cambios en el texto enviado por el Congreso de los Diputados.

2.6.3 Resultado del ejercicio de la *democracia lift*. ¿Cuál es la situación legislativa actual sobre el tema?

Las cuestiones que se analizan en este capítulo no tienen aptitud para profundizar en las importantes temáticas sociales y jurídicas relacionadas con la tauromaquia en España, que siempre han estado y siguen estando implicadas en el contenido de la Ley 18/2013. El principal objetivo es presentar algunos puntos fácticos relacionados con las fases extraparlamentaria e intraparlamentaria de la aprobación de la ley bajo análisis, que pueden contribuir a la mejora de la legislación brasileña sobre *democracia lift*.

En esta perspectiva, posterior a la aprobación de la Ley nº 18/2013, en 18/03/2016, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana presentó una

³¹⁹ BRAVO, J. P., *op. cit.*, p. 180.

proposición de Ley Orgánica sobre la derogación de la tauromaquia como patrimonio cultural al Congreso de los Diputados³²⁰.

El citado proyecto contaba con una extensa exposición de motivos, donde se destacaban varios puntos negativos del mantenimiento de la tauromaquia como patrimonio cultural en España desde la perspectiva de sus promotores. Justo en su inicio, afirmó que “las corridas de toros son espectáculos violentos donde, tras el supuesto 'arte' acrobático o coreográfico de picadores, banderilleros y toreros, se lleva a cabo la tortura de los animales con instrumentos de acero cortantes hasta su sangrante muerte, con la única finalidad de servir de diversión a los espectadores³²¹”.

Dos meses después, el 20 de mayo de 2016, se publicaron tres relaciones en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de iniciativas caducadas y de iniciativas trasladadas a la Cámara que se constituya en la XII Legislatura, quais sejam: A) Relación de iniciativas ya calificadas que se hallaban en tramitación en el momento de la disolución y que han caducado como consecuencia de ésta; B) Relación de iniciativas pendientes de calificación caducadas como consecuencia de la disolución; y C) Relación de iniciativas que se trasladan a la Cámara que se constituya en la XII Legislatura. En el primero de ellos se incluyó la proposición de Ley Orgánica sobre la derogación de la tauromaquia como patrimonio cultural.

Por lo tanto, hasta el año 2021 no se introdujeron cambios en las disposiciones previstas pela Ley nº 18/2013.

³²⁰ Durante este período, la XI legislatura de la Cámara de Diputados española estaba en curso.

³²¹ ESPAÑA. Congresos De Los Diputados. Proposición de Ley Orgánica sobre la derogación de la tauromaquia como patrimonio cultural, disponible en: https://www.congreso.es/busquedadeiniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_pstat e=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XI&_iniciativas_id=122%2F000023. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

2.7. Unión Europea: ¿Qué es Right2Water?

El agua es un elemento esencial para mantener la vida en el planeta Tierra. En este sentido, en noviembre de 2002, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³²² adoptó su observación general n° 15 sobre el derecho al agua, indicando entre sus fundamentos jurídicos que “El derecho humano al agua establece que todos tengan agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y a un precio razonable para uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica³²³.”

El 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A / RES / 64/292³²⁴, declaró el agua limpia y segura y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y todos los demás derechos humanos. En ese año, en todo el mundo, 884 millones de personas no tenían acceso a agua potable y 2.600 millones

³²² Las Naciones Unidas actúan ante el reto global de combatir las consecuencias de la escasez de agua, habiendo realizado ya, por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (1977), el Decenio Internacional para el Abastecimiento de Agua Potable y el Saneamiento (1981-1990), la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (1992) y la Cumbre de la Tierra (1992).

³²³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Observación General n° 15: sobre el derecho al agua, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/layouts/15/treatybody_external/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11. [Consultado en: 30 noviembre 2021].

³²⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010: The human right to water and sanitation, disponible en: <https://undocs.org/A/RES/64/292>. [Consultado en: 10 noviembre 2021].

de personas no tenían acceso a saneamiento básico, una cifra que representaba alrededor del 40% de la población mundial³²⁵.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas, a través del Centro Regional de Información para Europa Occidental, afirma que “El agua está en el corazón del desarrollo sostenible y se relaciona con la promesa central del Objetivo 6 de la Agenda de Desarrollo 2030³²⁶, que aboga por el acceso universal y equitativo al agua potable y al saneamiento para 2030. El agua es fundamental para el desarrollo socioeconómico, para la producción de energía y alimentos, para la construcción de ecosistemas saludables y para la supervivencia de la especie humana. El agua también es esencial para hacer frente al cambio climático, ya que es un vínculo crucial entre la sociedad y el medio ambiente³²⁷”.

Así, se originó la propuesta Right2Water, que es una iniciativa ciudadana europea³²⁸ lanzada para garantizar que el agua siga siendo un servicio público y un bien público. Los objetivos de la iniciativa son el acceso universal y global

³²⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. El derecho humano al agua y al saneamiento. Comunicado de prensa, Zaragoza: Programa del Decenio de ONU-Agua sobre promoción y comunicación (UNW-DPAC), 2010, disponible en: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. [Consultado en: 12 agosto 2021].

³²⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sustentável, disponible en: <https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>. [Consultado: 2 diciembre 2021].

³²⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Centro Regional de Información para Europa Occidental, disponible en: <https://unric.org/pt/agua/>. [Consultado: 2 diciembre 2021]. Traducción personal al español de un texto publicado originalmente en portugués. El histórico y la evolución hacia el reconocimiento del Derecho humano al agua y al saneamiento en el sistema de Naciones Unidas se puede encontrar en: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Decenio internacional para la acción “El agua fuente de vida” 2005-2015, El derecho humano al agua y al saneamiento, Hitos, disponible en: https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf. [Consultado en: 10 junio 2022].

³²⁸ La Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water se puso en marcha cuando estaba en vigor el Reglamento nº 211/2011, del Parlamento Europeo.

al agua y el saneamiento, garantizado para todos en Europa y sin liberalización de los servicios de agua³²⁹.

La iniciativa³³⁰, la primera en conseguir un millón de firmas de apoyo, acabó pidiendo a la Comisión Europea que propusiera una legislación que garantizara el derecho humano al agua y al saneamiento reconocido por la ONU y que asegurara un suministro de agua y un saneamiento adecuados como servicios públicos esenciales para todos³³¹.

La propuesta Right2Water³³² pedía que: “a) As instituições da União Europeia e os Estados – Membros sejam obrigados a assegurar que todos os habitantes se beneficiem do direito à água e ao saneamento; b) O abastecimento de água e a gestão dos recursos hídricos não estejam sujeitos à regras do mercado interno e que os serviços de água sejam excluídos da

³²⁹ Una explicación histórica relevante y detallada sobre el derecho humano al agua en la normativa internacional y nacional se encuentra en GARCÍA-RUBIO, M. Á., LÓPEZ-RUIZ, S. y GONZÁLEZ-GÓMEZ, F., “Derechos humanos en España: Protección del derecho al agua en familias con problemas de asequibilidad por riesgo de pobreza y exclusión social: Análisis crítico para una reforma legal”, *Agua y Territorio*, n. 13, 2019, pp. 103-114, disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/4381/4387>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

³³⁰ El listado completo de propuestas presentadas por la iniciativa ciudadana right2water se puede consultar a través de la web: <https://www.right2water.eu/about>.

³³¹ Teresa Freixes San Juan y Eva Poptcheva realizaron en 2009 un estudio sobre la iniciativa legislativa ciudadana en Europa. FREIXES SAN JUÁN, T. y POPTCHEVA, E.-M., “Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la EU”, *Pliegos de Yuste*, n. 9-10, 2009, disponible en: <http://www.pliegosdeyuste.eu/n9-10.html>. [Consultado en: 26 agosto 2022]].

³³² Berger, Boelens y Jeroen Vos aclaran que el movimiento Right2Water se construyó observando el trabajo del Movimiento Italiano por el Agua, que organizó con éxito un referéndum contra la privatización del agua en Italia. BERGE, J. V. D., BOELENS, R. y VOS, J., “How the European Citizens’ Initiative ‘Water and Sanitation is a Human Right!’ Changed EU Discourse on Water Services Provision”, *Utrecht Law Review*, 2020, pp. 48-59, disponible en: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.568/#n1>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

liberalização; c) A União Europeia intensifique os seus esforços para garantir o acesso universal à água e ao saneamento³³³”.

Cabe señalar que los gobiernos son responsables de garantizar que estos servicios se brinden a todos sus ciudadanos. Así lo acordó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010, por lo que los gobiernos deben implementar tales derechos, no dejarlos a merced de las fuerzas del mercado.

La importancia de tal iniciativa radica en el hecho de que el aspecto más importante del derecho humano al agua es que empodera a las personas. Así, el agua y el saneamiento, como derechos, no son asuntos caritativos que un gobierno pueda regalar o quitar, sino derechos humanos, que pueden reivindicarse.

En cuanto a la exclusión de las empresas privadas, la iniciativa Right2Water deja en claro que es una obligación de los gobiernos facilitar agua y saneamiento a su población, por lo que luego deben decidir cómo prestarán dichos servicios. A juicio de los organizadores de la iniciativa ciudadana en discusión, no importa si el servicio será prestado por una empresa pública o privada, siempre que los servicios se presten bajo las premisas indicadas anteriormente.

La iniciativa en discusión no tenía por objeto revertir las eventuales privatizaciones de los proveedores de servicios de agua y saneamiento, sino más bien tenía como objetivo cambiar el enfoque de los servicios de agua y saneamiento en la política europea. Cabe recordar que el agua y el saneamiento son servicios esenciales para la vida y para el cumplimiento de todos los derechos humanos. Por tanto, la Comisión Europea debería centrarse en garantizar el agua y el saneamiento para todos los ciudadanos europeos.

³³³ COMISIÓN EUROPEA. Registros de documentos de la Comisión, disponible en: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)177&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)177&lang=pt). [Consultado en: 2 diciembre 2021].

Además, la Comisión Europea debería adoptar una posición basada en los derechos en lugar de un enfoque basado en los intereses prevalecientes del mercado. Por tanto, los derechos humanos deben ocupar un lugar central en la política del agua y no en la realización del mercado interior, salvaguardando los recursos hídricos para las generaciones futuras.

2.7.1. Etapa extraparlamentaria: El texto original de la propuesta y sus procesos de redacción, difusión, recogida de firmas de apoyo.

La etapa extraparlamentaria para el ejercicio de la *democracia lift*, a diferencia de lo que ocurre en Brasil, tiene una amplia regulación legal en el contexto de la Unión Europea.

El Reglamento³³⁴ nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo establecía en ese momento, en sus artículos iniciales, el procedimiento relativo a los requisitos aplicables a los organizadores y suscriptores, el registro de propuestas de iniciativas ciudadanas, los procedimientos y condiciones para la recogida de declaraciones de apoyo; el sistema de recogida de apoyo electrónico, el número mínimo de suscriptores por Estado miembro, la verificación y certificación de las declaraciones de apoyo por parte de los Estados miembros y, finalmente, sobre la presentación de una iniciativa ciudadana a la Comisión.

³³⁴ La Unión Europea, para alcanzar los objetivos establecidos en los Tratados de los que es parte, adopta diferentes tipos de actos legislativos. Algunos de estos actos son vinculantes, otros no. Algunas son aplicables a todos los países de la Unión Europea, otras sólo a algunos de ellos. Entre estos actos están el Reglamento, que es un acto legislativo vinculante, aplicable en todos sus elementos en todos los países de la Unión Europea, y la Directiva, que es un acto legislativo que establece un objetivo general que todos los países de la Unión Europea deben alcanzar. No obstante, cada país debe elaborar su propia legislación para cumplir este objetivo.

Como se explicó anteriormente, hubo un papel relevante de las organizaciones sociales, la iglesia y parte de los medios de comunicación, durante la etapa extraparlamentaria, a través del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, que culminó con la aprobación de la *Lei da Ficha Limpa*. En el mismo sentido, hubo una intensa participación de la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos – FSESP en la etapa en discusión, en lo que respecta a la iniciativa Right2Water.

La idea de poner en marcha una iniciativa ciudadana europea sobre el tema del derecho humano al agua, como ha señalado Berger, Boelens e Jeroen Vos³³⁵, nació en el Congreso de la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos – FSESP en 2009³³⁶. En ese momento, la sociedad europea se enfrentaba a los efectos de una grave crisis económica y financiera y la Comisión Europea habría adoptado predominantemente la ideología neoliberal, bajo la premisa de que los Estados deberían retirarse de los sectores económicos, otorgándoles la participación en el mercado.

Los investigadores holandeses continúan afirmando que, desde esta perspectiva y con base en el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que los servicios de interés general, como los servicios de agua, son una responsabilidad compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, era posible que la iniciativa Right2Water recibiera el permiso para comenzar a recolectar firmas en apoyo de la propuesta.

³³⁵ BERGE, J. V. D., BOELEN, R. y VOS, J., *op. cit.* Nuestra traducción.

³³⁶ Una de las claves para el éxito de la iniciativa fue el hecho de que “la FSESP creó, con tres años de antelación, un fondo destinado a financiar la campaña y estableció una amplia alianza de organizaciones en apoyo de la campaña (integrada por organizaciones de desarrollo, ONG sociales y medioambientales, organizaciones de mujeres, iglesias, empresas públicas de suministro de agua y municipios.” UNIÓN EUROPEA. Foro de la iniciativa ciudadana europea right2water, disponible en: <https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2021-03/Right2Water%20ES.pdf>. [Consultado en: 30 noviembre 2021].

La relevancia de la participación de las organizaciones sociales en la etapa extraparlamentaria en el contexto de la iniciativa Right2Water fue destacado por los investigadores holandeses, al afirmar que “Los sindicatos decidieron que era necesario formar una amplia coalición para llegar a millones en Europa para apoyar este ICE. En una primera instancia se buscó la cooperación con organizaciones con las que la FSESP había trabajado anteriormente en campañas anti-privatización, como la Red Pública de Agua Recuperada, pero también se buscaron y encontraron nuevos aliados en grupos de mujeres como WECF, organizaciones medioambientales como EEB. y organizaciones de salud pública como EPHA”. Así, lo que Vos denomina la “alianza internacional en la que, durante el período de campaña, se unieron 250 organizaciones³³⁷”.

Aún en esta misma perspectiva, pero desde el punto de vista de la participación mediática, Berger, Boelens e Jeroen Vos destacan que “En diciembre de 2012, la cadena de televisión alemana ARD prestó atención a la propuesta de directiva de concesiones, que exige la apertura de un mercado para los servicios públicos municipales de agua, y al potencial conflicto con el ECI Right2Water, que tenía por objeto evitar la liberalización de los servicios de agua³³⁸”. Así, entre enero y mayo de 2013, el número de suscripciones pasó de 100.000 a 1,3 millones, con una expresiva participación de apoyo de los alemanes.

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n° 211/2011 del Parlamento Europeo, aplicable en ese momento, la iniciativa Right2Water se registró el 10 de mayo de 2012³³⁹, con la misma fecha para iniciar la

³³⁷ BERGE, J. V. D., BOELEN, R. y VOS, J., *T op. cit.* Nuestra traducción.

³³⁸ BERGE, J. V. D., BOELEN, R. y VOS, J., *T op. cit.* Nuestra traducción.

³³⁹ “Los miembros del comité ciudadano registrado en la Comisión son residentes de los siguientes Estados miembros: Francia, Bélgica, Alemania, Suecia, Bulgaria, Italia y el Reino Unido. La iniciativa fue registrada en inglés. Posteriormente, los organizadores facilitaron traducciones del título, tema y objetivos de la iniciativa en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea.” COMISIÓN EUROPEA. Comunicación relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien

recolección. En septiembre de 2013, se interrumpió la recogida de firmas en apoyo de la propuesta Right2Water, cuando se alcanzaron alrededor de 1.700.000 firmas, de las cuales el 84% electrónicamente y el 16% en papel³⁴⁰, sin embargo, la recogida de firmas acreditativas finalizó el 1 de noviembre de 2013 y la iniciativa se consideró válida el 20 de diciembre del mismo año.

Puede verse que a preparación de la propuesta por un período de tres años antes de su lanzamiento; la difusión de la propuesta a través de un programa de televisión alemán en un horario de alta audiencia, que ayudó a reunir alrededor de 200.000 suscripciones en unos pocos días, y la realización de un movimiento internacional bien establecido fueron puntos importantes para el éxito de la iniciativa Right2Water en la etapa extraparlamentaria³⁴¹.

Berge³⁴² aclara que para que la campaña Right2Water tuviera éxito, se necesitaba una amplia gama de partidarios, incluidas organizaciones de todo el espectro político y de la sociedad civil, organizaciones ambientales sociales, organizaciones de mujeres, iglesias, organizaciones públicas, empresas de servicios públicos de agua y municipios. Todos los que apoyaron la iniciativa compartieron el interés común de defender el derecho humano al agua y el saneamiento, como garantía de promover el servicio para todos, reducir la pobreza, mejorar la salud pública, obtener recursos hídricos sostenibles y promover la igualdad de género. Además, varias "figuras públicas" han aceptado ser embajadores de campaña.

comercial, sino un bien público!", disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.04/DOC_2&format=PDF. [Consultado en: 20 noviembre 2021].

³⁴⁰ EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE FORUM - SUCCESS STORY, 2018, disponible en: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_right2water_PT.pdf. [Consultado en: 12 agosto 2021].

³⁴¹ EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE FORUM - SUCCESS STORY, 2018, op. cit.

³⁴² BERGE, J. V. D., BOELEN, R. y VOS, J., op. cit. Nuestra traducción.

2.7.2. La etapa intraparlamentaria de la *democracia lift*.

El período de recogida de firmas de apoyo formal para la iniciativa Right2Water finalizó el 10 de mayo de 2013. Sin embargo, la Comisión Europea aceptó declaraciones de apoyo a la iniciativa hasta el 1 de noviembre de 2013, debido a las dificultades que tenían la mayoría de los organizadores con respecto a configurar sus sistemas de recogida en línea durante la fase inicial de la Iniciativa Ciudadana Europea³⁴³.

Tras verificar las declaraciones de apoyo recogidas por las autoridades competentes de los Estados miembros, los organizadores presentaron su iniciativa a la Comisión el 20 de diciembre de 2013, junto con los certificados emitidos por las autoridades de 25 Estados miembros, así como información sobre sus fuentes de apoyo y financiación en de conformidad con el artículo 9 del Reglamento³⁴⁴.

Según el Reglamento n° 211/2011, aplicable en ese momento, la Iniciativa ciudadana europea, necesitaba al menos un millón de firmas en al menos siete Estados miembros para poder ser presentado. La Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water, en el momento de su presentación, recogió más de 1,6 millones de firmas verificadas, a las que, entre tanto, se han sumado casi trescientos mil, habiendo superado el mínimo exigido en trece Estados miembros, convirtiéndose en la primera iniciativa ciudadana europea exitosa³⁴⁵.

³⁴³ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea: “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”, *op. cit.*

³⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea: “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”, *op. cit.*

³⁴⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. Seguimiento de la iniciativa ciudadana europea Right2Water, *op. cit.*

El Parlamento Europeo, en su comunicado de prensa de fecha 10 de febrero de 2014, informó que el Parlamento celebraría una audiencia pública el 17 de febrero de ese año sobre el derecho universal al agua potable. Esta fue la primera audiencia pública en el marco de la Iniciativa de Ciudadanía Europea, que permitió a los ciudadanos solicitar a las autoridades de la Unión Europea una nueva legislación.

Sin embargo, los organizadores de la iniciativa pensaron que la audiencia pública se trataría de tener un debate público con miembros del Parlamento Europeo y la Comisión Europea para discutir cómo se alcanzarían los objetivos de la iniciativa, lo que no sucedió. Como se informó, hubo algunas intervenciones de miembros del Parlamento Europeo, pero ningún debate relacionado con la iniciativa³⁴⁶.

La Revista The Parliament Magazine publicó la noticia de la audiencia pública antes mencionada, informando sobre las etapas de preguntas y respuestas que formaron parte de ella, como se resume a continuación³⁴⁷.

La primera etapa de preguntas y respuestas que formaron parte de la mencionada audiencia pública estuvieron relacionadas con el acceso global al agua y el saneamiento para todos. Así, el acceso al agua y al saneamiento debe ser reconocido como un derecho básico de los ciudadanos de la Unión Europea, además de regular la gestión de los valores sociales, garantizando al mismo tiempo la primacía del agua como derecho humano.

³⁴⁶ EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE FORUM, 2018, *op. cit.*

³⁴⁷ "El 17 de febrero de 2014 se celebró en el Parlamento Europeo una Audiencia Pública sobre la Iniciativa Ciudadana Europea "Right2Water", organizada por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), en asociación con la Comisión de Desarrollo (DEVE), la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) y la Comisión de Peticiones (PETI). También asistió el vicepresidente de la Comisión Europea y el comisario de relaciones interinstitucionales y administración, Maroš Šefčovič." THE PARLIAMENT MAGAZINE. Audiencia pública sobre la Iniciativa Ciudadana Europea – "Right2Water", disponible en: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/dods-eum-public-hearing-on-the-european-citizens-initiative-right2water>. [Consultado en: 20 noviembre 2021].

La segunda etapa abordó la no liberalización de los servicios de agua. Se argumentó que el acceso al agua no es una cuestión de ideologías, sino de derechos, actividades y efectividad. La Comisión de la iniciativa ciudadana europea aclaró que los organizadores de la iniciativa tenían la intención de tratar de garantizar que no haya más apertura o liberalización en el futuro.

En las declaraciones finales, el vicepresidente de la Comisión, Maroš Šefčovič, enumeró los tres hechos que consideró más relevantes para ser analizados en su Comunicación. El primero es el llamado a un mayor reconocimiento del agua como derecho humano y cómo ponerlo en práctica. El segundo es el llamado a centrarse en la política de desarrollo en el tercer mundo. La última es la convocatoria a un intercambio de buenas prácticas para esclarecer el desempeño de estas empresas³⁴⁸.

En cuanto a la Iniciativa Ciudadana Europea como instrumento de democracia, la propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la iniciativa Right2Water afirmaba, entre otras cosas, que se trata de un mecanismo democrático único con un importante potencial para ayudar a salvar la distancia entre los movimientos sociales y de la sociedad civil europeos y nacionales y para promover la democracia participativa a nivel de la Unión Europea.

No obstante, considera que para seguir desarrollando el mecanismo democrático es indispensable una evaluación de la experiencia pasada y una reforma de la iniciativa ciudadana, y que la acción de la Comisión debería reflejar mejor las demandas de la iniciativa legislativa ciudadana cuando sean de su competencia, y especialmente cuando expresen preocupaciones en materia de derechos humanos³⁴⁹.

³⁴⁸ THE PARLIAMENT MAGAZINE. Audiencia pública sobre la Iniciativa Ciudadana Europea – "Right2Water", *op. cit.*

³⁴⁹ EUROPEAN PARLIAMENT. Seguimiento de la iniciativa ciudadana europea Right2Water, *op. cit.*

En este sentido, Jerry Van Der Berge, en 2015, durante la “Conferencia Internacional Anual ONU-Agua en Zaragoza. Agua y desarrollo sostenible: de la visión a la acción”, indicó las tres razones principales por las que la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water ha tenido un éxito considerable: “En primer lugar, como herramienta democrática, que permite a los ciudadanos colocar un tema en la agenda política europea. En segundo lugar, porque la Comisión eliminó el agua del ámbito de la Directiva de concesiones, reconociendo que el interés público debe prevalecer sobre los intereses comerciales. Y en tercer lugar, por la enorme atención que recibió 'right2water' y el efecto sensibilizador que tuvo. Abrió los ojos y las mentes de muchas personas para que se dieran cuenta de la importancia del agua de buena calidad y el saneamiento para su vida y la de otras personas³⁵⁰.”

En resumen, teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación y observando siempre la relevancia del tema del agua para la vida humana, la Comisión dejó la aplicación del derecho humano al agua a los Estados miembros y consideró necesario modificar cualquier legislación existente.

Los consejos y sugerencias para los futuros organizadores de iniciativas legislativas ciudadanas se presentan en una publicación en Internet denominada: “Foro de la Iniciativa Ciudadana Europea – Right2water”, dentre as quais destacan-se: Crear una alianza con diversos grupos para garantizar el éxito; Elaborar planes de actuación y de campaña a todos los niveles: europeo, nacional y local; Contactar con los eurodiputados que puedan contribuir a la campaña; Hacer campaña en los idiomas nacionales para facilitar la participación ciudadana; Conseguir el apoyo de “famosos”. • Los contactos personales y las redes sociales son esenciales durante la campaña; Recurrir a la prensa de manera inteligente. Y Vincular claramente la iniciativa

³⁵⁰ BERGE, J. V. D., “ECI ‘Right2Water’: Water and sanitation are a human right! Water is a publicgood, not acommodity!”, p. 2, *Un-Water Annual International Zaragoza Condeference 2015*, disponible en: https://www.un.org/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/pdf/jerry_van_den_berge_right2watergdg.pdf. [Consultado en: 10 noviembre 2021].

a la política local y nacional y explicar las posibles repercusiones del apoyo o el rechazo, para que los ciudadanos vean la relación del tema con los problemas políticos de sus propias comunidades³⁵¹.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, un compromiso que la Comisión asume en su respuesta es realizar una consulta pública para la revisión de la Directiva de agua potable, pero esto no era un requisito de la iniciativa Right2Water ^{352 353}.

2.7.3. Resultado del ejercicio de la *democracia lift* y ¿Cual es la situación legislativa actual sobre el tema?

Berge, Boelens e Jeroen Vos esclarecem que “El primer resultado obtenido por Right2Water fue la exclusión del agua del ámbito de aplicación de la Directiva de Concesiones. La decisión se tomó en junio de 2013, en un momento en que Right2Water recogió más de un millón de firmas y la

³⁵¹ ESPAÑA. “Foro de la Iniciativa Ciudadana Europea – Right2water”, disponible en: <https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2021-03/Right2Water%20ES.pdf>. [Consultado en: 3 octubre 2022].

³⁵² Tras la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo, el 12 de mayo de 2015 se presentó el Dictamen de la Comisión de Desarrollo, dirigido a la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria sobre el seguimiento dado a la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water. El 13 de mayo de 2015, la Comisión de Peticiones emitió otro dictamen dirigido a la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria sobre el seguimiento dado a la iniciativa ciudadana europea Right2Water (2014/2239). En este dictamen, la ponente Margrete Auken sugirió, entre otras cosas, que la Comisión debería asumir un claro compromiso político para garantizar que se tomen las medidas adecuadas en respuesta a las preocupaciones planteadas por esta iniciativa. El resultado de la votación final en comisión fue el 25 de junio de 2015, cuando se aprobó la Opinión. La propuesta legislativa original de la iniciativa Right2Water tenía como objetivo invitar a la Comisión Europea a proponer una legislación que implementara el derecho humano al agua y el saneamiento, reconocido por las Naciones Unidas, y promover el suministro de agua y saneamiento como servicios públicos esenciales para todos. BERGE, Jerry Van Den; BOELEN, Rutgerd; VOS Jeroen, *op. cit.* Nuestra traducción.

³⁵³ BERGE, J. V. D., BOELEN, R. y VOS, J., *op. cit.* Nuestra traducción.

Comisión Europea sintió la urgencia de responder a la presión pública que Right2Water había evocado³⁵⁴.

Em 19 de dezembro de 2019, la Comisión Europea ha emitido un comunicado de prensa en el que aborda uno de los reflejos de la iniciativa Right2Water, cuando “acoge con satisfacción el acuerdo provisional alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo ayer en Estrasburgo sobre la refundición de la Directiva sobre el agua potable. El acuerdo se basa en la propuesta adoptada por la Comisión en febrero de 2018, como seguimiento directo de la iniciativa ciudadana europea Right2Water. Su objetivo es mejorar la calidad y el acceso al agua potable, así como proporcionar una mejor información a los ciudadanos³⁵⁵”.

Tras la respuesta de la Comisión Europea, se adoptaron algunas acciones legislativas sobre el tema. En diciembre de 2020 se promulgó la Directiva 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (refundición).

En objetivo de la directiva es introducir normas revisadas para proteger la salud de las personas de cualquier tipo de contaminación de las aguas destinadas al consumo humano garantizando su “salubridad y limpieza”. Asimismo, pretende introducir los requisitos de higiene de los materiales que entren en contacto con las aguas destinadas al consumo humano, como las tuberías, además de mejorar el acceso al agua destinada al consumo humano;

³⁵⁴ BERGE, J. V. D., BOELEN, R. y VOS, J., T *op. cit.* Nuestra traducción.

³⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA. La Comisión acoge con satisfacción el acuerdo provisional para mejorar la calidad y el acceso al agua potable, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6830. [Consultado en: 10 diciembre 2021]. Nuestra traducción.

introducir un método rentable basado en los factores de riesgo para controlar la calidad del agua³⁵⁶.

En este sentido, la Directiva 2020/2184 aclara que “el marco legal para proteger la salud de las personas de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación de las aguas destinadas al consumo humano garantizando su salubridad y limpieza. La presente Directiva debe perseguir el mismo objetivo y mejorar el acceso a dichas aguas para todos en la Unión. A tal efecto, se hace necesario el establecimiento a escala de la Unión de los requisitos mínimos que deben cumplir las aguas destinadas a ese fin. Los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que las aguas destinadas al consumo humano no contienen ningún tipo de microorganismo, parásito o sustancia, en una cantidad o concentración, que, en determinados casos, suponen un peligro potencial para la salud humana, así como para garantizar que esas aguas cumplan tales requisitos mínimos³⁵⁷”.

García e Ituarte, escribiendo en el año 2020 sobre la actualidad aclaran que “El actual proceso de reforma de la Directiva de Aguas Potables (Directiva 98/83/EC) se justifica entre otros motivos en la necesidad de adecuar esta normativa al mencionado compromiso de coherencia. La iniciativa Right2Water se trasladó a España, principalmente gracias al impulso de la Asociación de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento Agua

³⁵⁶ UNIÓN EUROPEA. Agua potable - Normas esenciales de calidad, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32020L2184>. [Consultado en: 20 noviembre 2021].

³⁵⁷ UNIÓN EUROPEA. Directiva (ue) 2020/2184 del parlamento europeo y del consejo, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020L2184&from=PT>. [Consultado en: 20 noviembre 2021].

(AEOPAS), en el marco de la Red Agua Pública (RAP), de ámbito estatal, por medio del llamado Pacto Social por el Agua Pública (PSAP)^{358 359}.

El tema analizado sigue en pleno debate y la legislación que lo regula en la Unión Europea sigue sufriendo la influencia de las orientaciones contenidas en las directivas derivadas de las propuestas presentadas por la Iniciativa Right2Water. La consideración de que las ideas de la iniciativa no estarían limitadas en el tiempo por su presentación a la Comisión Europea es expresada por el foro de la iniciativa, al afirmar que “uno de los resultados importantes de la iniciativa fue la red que se creó durante la campaña. Las conexiones establecidas se mantuvieron incluso después de la finalización de la Iniciativa Ciudadana Europea. De hecho, una de las ideas cuando se creó la ICE era construir una red duradera. Eso muestra que la estrategia a largo plazo no termina con la Iniciativa Ciudadana Europea, sino que puede durar mucho más. La organización de una iniciativa puede ser un primer paso decisivo para crear asociaciones y alianzas a largo plazo³⁶⁰”.

Además de dar a conocer los logros alcanzados, el foro presentó consejos y sugerencias de actuación para los futuros promotores de iniciativas ciudadanas en la Unión Europea: “Crear una alianza con diversos grupos para garantizar el éxito; Elaborar planes de actuación y de campaña a todos los niveles: europeo, nacional y local; Cuanto antes comience la preparación, mayores serán las posibilidades de éxito; Contactar con los eurodiputados que

³⁵⁸ DEL MORAL ITUARTE, L. Y LARA GARCÍA, L. M., “El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano”, *Relaciones Internacionales*, n. 45, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2021, p. 307, disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12102/12715>. [Consultado en: 10 diciembre. 2021].

³⁵⁹ García e Ituarte, tras detallar la regulación del derecho humano al agua y al saneamiento, concretan la legislación española en la materia, incluyendo la situación actual relacionada con la emergencia social y sanitaria en el ciclo 2010-2020. GARCÍA, Á. L., ITUARTE, L. M., *op. cit.*

³⁶⁰ UNIÓN EUROPEA. Foro de la iniciativa ciudadana europea right2water, *op. cit.*

puedan contribuir a la campaña; Hacer campaña en los idiomas nacionales para facilitar la participación ciudadana; Conseguir el apoyo de ‘famosos’; Los contactos personales y las redes sociales son esenciales durante la campaña. Recurrir a la prensa de manera inteligente; Garantizar que los participantes en la campaña sean capaces de explicar su iniciativa y el funcionamiento de la Iniciativa Ciudadana Europea; Vincular claramente la iniciativa a la política local y nacional y explicar las posibles repercusiones del apoyo o el rechazo, para que los ciudadanos vean la relación del tema con los problemas políticos de sus propias comunidades³⁶¹”.

2.8. Consideraciones sobre las similitudes y diferencias entre los modelos de *democracia lift* em Brasil, España y la Unión Europea.

Las consideraciones expuestas sobre los hechos relacionados con las etapas extraparlamentarias e intraparlamentarias de los tres ejercicios de *democracia lift* mencionados presentan la paradoja de que, al mismo tiempo, parecen ser extensas, aunque la intención sea resumirlas, pero, al mismo tiempo, no representan lo difíciles y extenuantes que probablemente fueron los esfuerzos realizados por los promotores de esas iniciativas legislativas ciudadanas.

Comienzo así estas consideraciones para llamar la atención sobre el hecho de que el ejercicio de los derechos de participación ciudadana no debería ser tan espinoso. Por lo tanto, los parlamentarios deben tener en cuenta todas las situaciones reales que implican el ejercicio de la *democracia lift* a la hora de analizar, deliberar, las propuestas que le conciernen, buscando facilitarla, por sus beneficios para la calidad democrática del Estado Constitucional.

Pues bien, al analizar las similitudes y diferencias entre las actuaciones de los movimientos sociales y las disposiciones legislativas involucradas en los

³⁶¹ UNIÓN EUROPEA. Foro de la iniciativa ciudadana europea right2water, *op. cit.*

modelos de la *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea, se debe afirmar que los Estados deben tomarse en serio los derechos de sus ciudadanos, destacando especialmente que son derechos fundamentales que deben ser capaces de producir efectos jurídicos concretos en el mundo de los hechos y no solo tener una existencia utópica.

En esta perspectiva de la efectividad y aplicabilidad de las normas constitucionales, José Afonso da Silva, las clasifica en normas de efectividad plena, contenida y limitada o reducida.³⁶² Estos últimos son aquellos que no producen todos sus efectos esenciales con su entrada en vigor, pues aún correspondería a los legisladores infraconstitucionales establecer su normatividad, como, a modo de ejemplo, lo dispuesto en el art. 14, de la Constitución brasileña de 1988, sobre el ejercicio de la soberanía popular a través de la *democracia lift*³⁶³.

Así, con la entrada en vigor en Brasil, España y la Unión Europea de las disposiciones legislativas que complementan las normas constitucionales y el Tratado de Lisboa sobre el instituto de la *democracia lift*, existe el deber de los respectivos Estados y de la Unión Europea de llevar a cabo todas las acciones materiales y legales necesarias para que se materialice la *democracia lift* a través de la implementación de medios para la producción efectiva de resultados legales.

Esta acción estatal ahora defendida, que tenderá a promover el fortalecimiento de la democracia en su conjunto, debe observar la premisa interpretativa de la necesaria protección de los derechos de los ciudadanos

³⁶² SILVA, J. A., *Aplicabilidade das normas constitucionais*, Malheiros Editores: São Paulo, 1982, p. 82.

³⁶³ A pesar de la necesidad de complementación normativa infraconstitucional, las denominadas normas constitucionales de efectividad limitada tienen, desde su entrada en vigor, efectos relacionados con la revocación de normas infraconstitucionales previas incompatibles con ellas, constituyendo un parámetro para la declaración de inconstitucionalidad, así como aportando contenido material para la interpretación de las demás normas que integran el sistema constitucional, como lo señala Barroso. BARROSO, L. R., 2011, *op. cit.*, p. 237.

en sociedades cada vez más complejas y multiculturales, con diversidad de pensamientos entre sus integrantes.

Las disposiciones legislativas de Brasil, España y la Unión Europea no restringen las materias que pueden ser objeto del ejercicio de la *democracia lift* a derechos fundamentales. Sin embargo, los esfuerzos que realizan los ciudadanos durante el ejercicio de la *democracia lift*, que normalmente implica la superación de un extenso grado de requisitos formales para su ejercicio, acaba, en términos prácticos, llevando a temas relacionados con derechos fundamentales de gran relevancia para las sociedades, temas centrales de las propuestas que llegan al Poder Legislativo a través del mencionado instituto de participación ciudadana.

Estas consideraciones, tomando en cuenta las legislaciones analizadas anteriormente, corroboran la afirmación de la seriedad con que la *democracia lift* debe ser tratada por los Estados, en particular en lo que respecta a su mejora, teniendo en cuenta que las hipótesis reales analizadas arriba estaban relacionadas con la mejora de la legislación relativa a los derechos fundamentales, políticos, culturales y ambientales / de salud / vida, respectivamente.

Pues bien, teniendo en cuenta que las características de cada uno de los modelos de ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea fueron señaladas con anterioridad, en este momento se resaltarán algunas similitudes y diferencias entre los institutos, observando las situaciones fáctico-legales relacionadas con los cambios legislativos analizados en esta parte de la investigación.

Una similitud entre los casos analizados anteriormente se refiere a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las fases de la etapa extraparlamentaria de cada una de las propuestas legislativas analizadas. El ejercicio de la *democracia lift* requiere la presencia de un grupo mínimo de ciudadanos que apoyan una propuesta determinada y, como se dijo

anteriormente, son por tanto un instrumento de participación política popular de ejercicio individual y expresión colectiva.

Los ciudadanos son los protagonistas, no desde una perspectiva individual, sino desde una perspectiva colectiva. Esta declaración presenta la necesidad de la percepción de la ciudadanía en sus acciones colectivas, a fin de valorar adecuadamente la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en las fases de las etapas extraparlamentaria e intraparlamentaria de la *democracia lift*³⁶⁴.

Como se señaló anteriormente, a través de un razonamiento analógico entre un instrumento musical y la *democracia lift*, la presencia de un instrumento, por sí sola, no es suficiente para producir los resultados esperados, ya que también es necesaria la presencia de un operador experto de ese instrumento.

La idea central sobre una propuesta legislativa que se presentará al Poder Legislativo mediante la *democracia lift* puede surgir de una sola mente, pero de lo que observamos en los casos analizados anteriormente, el éxito de tal emprendimiento tiene como factor determinante la participación de entidades de la sociedad civil como promotores de la idea, especialmente teniendo en cuenta las contingencias fácticas y legales relacionadas con la vida de los ciudadanos en las sociedades contemporáneas³⁶⁵.

³⁶⁴ En esta perspectiva, el tema de la influencia de los grupos de interés en el poder legislativo fue objeto de investigación de Pablo Silva Cesário, cuando retrata la red de influencia formal en los años 2011-2012, sobre el Poder Legislativo Federal brasileño, en uno de los las formas de interacción entre la sociedad civil y el Estado, que son las audiencias públicas. MESQUITA, N. C., (Org.). *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2016, pp. 147-170, disponible en: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4930>. [Consultado en: 15 enero 2021].

³⁶⁵ El estudio del desempeño de las organizaciones sociales brasileñas en la construcción de la democracia es analizado por Figueiredo, en: FIGUEIREDO, J., "O papel do terceiro setor na construção da democracia brasileira: a participação política em resposta à crise democrática na américa latina", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, n. 46(1), disponible en: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/39696>. [Consultado en: 15 enero 2021].

Este hallazgo apunta a la necesidad de mejorar, en Brasil, la legislación que rige el ejercicio de la *democracia lift*, en cuanto al tema de la participación de las entidades de la sociedad civil en todas sus etapas³⁶⁶.

Actualmente, la Ley brasileña nº 9.709/1998, que disciplina al instituto en cuestión, no prevé esta participación. Por otro lado, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, Resolución nº 17/1989, en su artículo 252, III, presenta una única disposición sobre el tema, disciplinando que será lícito que las entidades de la sociedad civil patrocinen la presentación de un proyecto de ley de iniciativa popular a la Cámara de Diputados, con la responsabilidad de recolectar las respectivas firmas de apoyo.

La sencillez de la legislación brasileña sobre el ejercicio de la *democracia lift*, en este aspecto específico, tiene, en teoría, la ventaja de facilitar la realización de la participación popular configurada en ella, sin embargo, esta misma sencillez, traducida por la ausencia de regulación sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso, puede, bajo ciertas circunstancias, contribuir a su mal uso.

La transparencia a la ciudadanía y al parlamento sobre los datos constituyentes de la organización de la sociedad civil, sus formas de financiación y sus objetivos relacionados con el patrocinio de una posible propuesta de iniciativa legislativa popular imponen la necesidad de mejorar la legislación brasileña vigente en la materia.

Así, no se defiende la burocratización o la inserción de obstáculos al ejercicio de la *democracia lift* en Brasil. Lo que ahora se defiende es que el marco infraconstitucional del tema en discusión debe observar los principios

³⁶⁶ La transparencia pública sobre las razones que subyacen al apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y personas públicas relevantes a los proyectos de ley que surgen de la *democracia lift* se relaciona, también, con las consideraciones de Michael Sandel, al discutir el trabajo de Immanuel Kant, cuando aclara que “o valor moral de uma ação não consiste em suas consequências, mas na intenção com a qual a ação é realizada.” SANDEL, M. J., *Justiça – o que é fazer a coisa certa*, trad. de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2015, p. 143.

constitucionales relacionados con la democracia, entre los que se encuentra la transparencia pública³⁶⁷.

Las etapas que componen el ejercicio de la *democracia lift*, extraparlamentaria e intraparlamentaria, se caracterizan por la participación de la sociedad, con predominio de las acciones privadas, y por la participación del parlamento, con predominio de la acción pública, respectivamente. Este proceso legislativo mixto, público-privado, debe someterse a los flujos directos del principio de transparencia pública, implícito en la Constitución brasileña de 1988³⁶⁸.

La exposición de las razones que determinan las organizaciones de la sociedad civil y sus líderes, para patrocinar iniciativas ciudadanas populares, debe ser explícita a la ciudadanía, para que la conozcan y tengan la oportunidad de realizar su análisis sobre la legitimidad, oportunidad y conveniencia de esos motivos, apoyándolos o no. Es en este sentido que entendemos que se debe observar el principio de transparencia para el ingreso de un ciudadano a un proyecto colectivo de presentación de una iniciativa legislativa popular³⁶⁹.

³⁶⁷ El tema se analiza en: NOBRE, E. A. y PÔRTO, I. M. S. A., “Democracia, transparência pública e participação popular, analisados sob o prisma constitucional”, *MPCE*, disponible en: http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/10_Eliani.Alves.Nobre.pdf. [Consultado en: 10 noviembre 2020].

³⁶⁸ Lara García y Del Moral Ituarte, en esta perspectiva, afirman que “La democracia participativa está estrechamente relacionada con los criterios comunes a los derechos humanos: participación, acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad.” DEL MORAL ITUARTE, L. Y LARA GARCÍA, L. M., “El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano”, *Relaciones Internacionales*, n. 45, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2021, pp. 305-326, disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12102/12715>. [Consultado en: 10 diciembre. 2021].

³⁶⁹ Fernández Silva, tras exponer cuestiones relacionadas con la disciplina legislativa de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular en España, señala la necesidad de mejorar la Ley Orgánica 3/1984 en lo que respecta a cuestiones relativas al número de sus miembros, sus incompatibilidades y las funciones de la Comisión. Estas observaciones deberían ser tenidas en cuenta por los legisladores brasileños a la hora de perfeccionar su

Otro punto que conviene destacar es que la participación de los medios de comunicación como impulsores y defensores de la *democracia lift* fue notable para el éxito de las propuestas analizadas. Así, a pesar de la diversidad de modelos de los modelos para la difusión de las propuestas a la sociedad, teniendo en cuenta, en particular, el desarrollo de las tecnologías mediáticas en cada período, estaba claro que la comprensión y el apoyo del público a las propuestas aumentaron a medida que fueron transmitidas por los medios de comunicación, tradicionales o modernos.

Coiro-Moraes y Farias presentan un aporte relevante al análisis del tema al señalar que “O modelo de governo democrático possui suas origens na Grécia, quando o debate público era exercido presencialmente pelos cidadãos gregos junto aos seus iguais, em praça pública, a ágora. Contemporaneamente, novas possibilidades de participação cida-dã associadas ao uso das tecnologias digitais da informação estão se consolidando dentro do regime democrático brasileiro, ensejando o surgimento de um espaço público midiaticizado e de diversas iniciativas ciberdemo-cráticas. Neste cenário, tem-se, inclusive, a apropriação de sites de redes sociais digitais privados como o Facebook e o Twitter para o debate de pautas públicas como o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e a Operação Lava-jato, por exemplo³⁷⁰”.

La actuación de los instrumentos mediáticos, por así decirlo, desde los tradicionales, televisión, radio, periódicos, revistas, por ejemplo, hasta digitales, sitios web, blogs, redes sociales, por ejemplo, son vehículos, espacios, a través de los cuales el contenido de un mensaje se transmite de

legislación sobre el mismo tema. FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, *op. cit.*, 80-88.

³⁷⁰ COIRO-MORAES, A. L. y FARIAS, V. V. M., “O exercício da cidadania: da ágora grega ao site de rede social digital”, *Extraprensa*, p. 76, disponible en: <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/122629/137416>. [Consultado en: 10 noviembre 2020].

un remitente hacia su interlocutor, con el objetivo de establecer un cierto nivel de comunicación entre ellos.

¿Cuál es el principal y cuál es el accesorio, el mensaje o el canal? El mensaje a transmitir es el más importante, sin embargo, lo que se aprecia en relación al ejercicio de la *democracia lift* es una relación intrínseca y necesaria entre el mensaje y los canales de su difusión para el éxito de las propuestas legislativas presentadas³⁷¹.

La legislación brasileña que trata del ejercicio de la *democracia lift* no disciplina los medios de su difusión mediática, ya sea en la etapa extraparlamentaria o intraparlamentaria, o sea de ímpetu privado o público, es decir, donde predomina la participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales y donde predomina la participación del parlamento, respectivamente.

En cuanto al interés privado en la difusión de la propuesta, es decir, el interés de los promotores del ejercicio de la *democracia lift* en su difusión a la sociedad, no cabe duda de su existencia. Sin embargo, la pregunta es si correspondería al Estado brasileño regular, incentivar o promover directamente la difusión, en sus medios de comunicación, los proyectos de ley que surgen de la *democracia lift*. Entendemos que lo es, y luego justificamos sus razones.

La Constitución brasileña de 1988 estableció, entre los principios fundamentales del Estado democrático que instituyó, la soberanía popular, disciplinando, a su vez, en los artículos 220 a 224 de su texto, un capítulo específico sobre comunicación social, afirmando la ausencia de restricciones

³⁷¹ Desde esta perspectiva, el conocimiento político es, en palabras de Mesquita, una forma de implicación cognitiva. “Ter conhecimento mínimo sobre o que está acontecendo na política é uma condição prévia para que os cidadãos desempenhem seu papel democrático. MESQUITA, N. C., “Engajamento Cívico e Qualidade Democrática: O papel da mídia”, en MESQUITA, N. C., (Organizador). *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016, pp. 79-100.

a la manifestación. de pensamiento, creación, expresión e información, en cualquier forma, proceso o vehículo, sujeto a lo dispuesto en su texto.

Además, el artículo 5, IX, de la Constitución brasileña de 1988 establece que la expresión de las actividades intelectuales, artísticas, científicas y de comunicación es libre, independientemente de la censura o licencia³⁷².

En esta perspectiva, la Empresa Brasileña de Comunicación fue creada en Brasil mediante la Ley n° 11.652 / 2008, que tiene entre sus competencias, en los términos del artículo 8, IV, de la ley en discusión, producir y difundir programación informativa y educativa, artístico, cultural, científico, ciudadanía y recreación.

En el mismo sentido, en relación con el deber del Estado de promover la ciudadanía, el Decreto n° 6.689/2008, que aprueba los Estatutos de la Empresa Brasil de Comunicação – EBC, establece en su artículo 3° que entre sus objetivos están: desarrollar la conciencia de la crítica ciudadana , a través de programas educativos, artísticos, culturales, divulgativos, científicos y de promoción de la ciudadanía; promover la construcción de ciudadanía, la consolidación de la democracia y la participación en la sociedad, garantizando el derecho a la información, la libre expresión del pensamiento, la creación y la comunicación; cooperar con los procesos educativos y la formación ciudadana; Dirigir su producción y programación con fines educativos, artísticos, culturales, divulgativos, científicos y de promoción de la ciudadanía, sin por ello desvincular su carácter competitivo en la búsqueda del interés del mayor número de oyentes o espectadores³⁷³.

³⁷² BRASIL. Constituição brasileira de 1988, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. [Consultado en: 15 enero 2021].

³⁷³ BRASIL. EBC cuenta con TV Brasil, Radioagência Nacional y Rádios MEC y Nacional, disponible en: <https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc>. [Consultado en: 15 enero 2021].

Pues bien, en este escenario, el Estado brasileño tiene el deber de promulgar, y mejorar constantemente, las normas jurídicas que disciplinen los medios fácticos por los que sus vehículos de comunicación deben llevar a cabo la difusión de propuestas de ley basadas en el ejercicio de la *democracia lif*. Esto se debe, en particular, a que proteger la democracia, en cualquiera de sus formas de ejercicio, es proteger la propia existencia y legitimidad del Estado Constitucional³⁷⁴.

Se podría argumentar, por el contrario, que en la etapa actual de las redes sociales, los promotores de propuestas legislativas populares tendrían acceso a varias opciones de redes sociales que permitirían la difusión de sus proyectos, dejando sin embargo la difusión de propuestas para comentario.

Sin embargo, solo bajo la responsabilidad de sus creadores, es posible que las propuestas no lleguen a la sociedad en la medida necesaria para dar a conocer sus fundamentos / justificaciones y no se pueda alcanzar el número mínimo de firmas de apoyo necesarias para su presentación al respectivo parlamento.

El deber del Estado de dar a conocer y esclarecer a la ciudadanía las propuestas que surjan de la encuesta democrática que dará inicio a la fase de recolección de firmas de apoyo no conduce a entender que el Estado o el gobierno de la época esté de acuerdo con el contenido de la propuesta antes mencionada. pero sólo se ocupará del cumplimiento de ese deber constitucional.

Este deber proviene del derecho fundamental que tienen los ciudadanos a las acciones estatales positivas, o en la expresión de Robert Alexy, los

³⁷⁴ En este sentido, Friedrich Müller, al abordar la legitimación de la democracia avanzada, afirma que es "el dispositivo organizativo para que las disposiciones puestas en práctica de manera democrática también caractericen efectivamente la actuación del Ejecutivo y del Poder Judicial. Es el dispositivo organizativo de los impulsos de normalización mediatizados democráticamente para configurar aquello, para lo cual fueron textificados y puestos en práctica con tanto esfuerzo: el logro social cotidiano (y con él también la realidad individual). MÜLLER, F., *op. cit.*, p. 92.

derechos a prestaciones en un sentido amplio, en su subespecie, los derechos de organización y procedimiento, así como los derechos relacionados con la formación del estado^{375 376}.

Una acción que puede ser considerada como un ejercicio del deber estatal de divulgar y esclarecer la ciudadanía, en lo que se refiere directamente a sus derechos políticos, tuvo lugar en 2012, con motivo de las primeras elecciones donde se aplicaron las disposiciones de la *Lei da Ficha Limpa*. Se trata de la *Campanha do Voto Limpo*, lanzada por la Corte Superior Electoral de Brasil, difundida en todo el país. El objetivo de la campaña era concienciar a los votantes de la importancia de conocer e investigar a su candidato, en busca de su historia como político y como ciudadano.

Otra cuestión que consideramos relevante está relacionada con la ausencia en Brasil de una disposición constitucional sobre el plazo máximo para que el parlamento complete la etapa intraparlamentaria de la *democracia lift*. Esta cuestión exige una especial atención en cuanto a su regulación, con el fin de dar mayor prioridad a la conclusión de los análisis y debates de los proyectos legislativos originados por el citado instrumento de participación popular.

Esta omisión puede traer al menos dos resultados negativos para la ciudadanía, a saber, la posible ocurrencia de una brecha entre el momento, normalmente marcado por situaciones fácticas relevantes para la sociedad y que la llevaron al ejercicio de este derecho, y el momento en que el parlamento opta por analizar la citada propuesta, con el retraso de la efectividad del contenido legislativo pretendido.

Además, cualquier retraso injustificado en la culminación de la etapa intraparlamentaria, o incluso si la propuesta es retenida indebidamente por un

³⁷⁵ ALEXY, R., *op. cit.*, pp. 433-498.

³⁷⁶ Los derechos a prestaciones en sentido amplio, desde la perspectiva de Robert Alexy, se dividen en tres grupos: los derechos a la protección; los derechos de organización y procedimiento y los derechos a las prestaciones en sentido estricto.

parlamentario, retrasando su aprobación, por falta de un plazo legalmente definido, tiende a convertirse en un agravante del mencionado desafío participativo - sentimental.

Esto es así porque, incluso después de superar todos los pasos de la etapa extraparlamentaria, los ciudadanos pueden sentirse frustrados ante una posible indiferencia del parlamento sobre el tema que tanto valoraron y que, en principio, no pudieron hacer nada para cambiar.

Al considerar como lugar común, recomendable e incluso legítimo y productivo, la asunción de autoría de propuestas surgidas de la democracia lift por parte de parlamentarios simpatizantes de ella, o incluso del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de la existencia de dificultades para la verificación de las firmas de los ciudadanos que la apoyaron, se produce la desfiguración del propio instituto.

En cuanto a las diferencias entre las iniciativas legislativas analizadas anteriormente, la primera que llama la atención es que en Brasil no existe una disposición legal sobre la existencia obligatoria de un grupo de ciudadanos que promueve la iniciativa legislativa popular, con la responsabilidad de recolectar firmas, presentación al parlamento y una necesaria intermediación durante la etapa intraparlamentaria de su tramitación.

Sin embargo, en España y la Unión Europea existen disposiciones legislativas sobre la necesidad de “un grupo de ciudadanos que articulan formalmente la iniciativa, denominado Comité ciudadano para la ICE y Comisión promotora em España, con funciones formales de preparación de toda la documentación necesaria, con la responsabilidad de la recogida de firmas y que se configuran como interlocutores con la Comisión o con el Congreso³⁷⁷”.

³⁷⁷ FERNÁNDEZ, M. D. C., *op. cit.*, p. 95.

Por último, habría que analizar en qué medida los parlamentos de Brasil, España y la Unión Europea han priorizado, es decir, han considerado relevante y se han dedicado a la realización de análisis y debates para la mejora de su legislación sobre el ejercicio de la democracia de la *democracia lift*.

La legislación brasileña que trata el tema, como se mencionó anteriormente, fue promulgada diez años después de la Constitución brasileña de 1988 y, a diferencia de la legislación de España y la Unión Europea que trata sobre el mismo tema, no ha experimentado ninguna mejora desde entonces. a pesar de la existencia de proyectos de ley al respecto.

Han pasado 23 años desde la publicación de la Ley brasileña nº 9709/1998, se han producido cambios significativos en la sociedad brasileña desde entonces, se han producido avances tecnológicos que permiten la identificación de las personas y la certificación de sus manifestaciones incluso a distancia, y así como la necesidad de realizar un análisis comparativo de las mejoras realizadas sobre el tema en otros Estados constitucionales, con el objetivo del fortalecimiento de la democracia, son fundamentos que entendemos suficientes para que el legislador brasileño reflexione y adopte medidas prácticas para mejorar su legislación sobre el ejercicio de la *democracia lift*.

A la luz de las consideraciones formuladas y con el objetivo de abordar los tres desafíos para la mejora de la legislación brasileña sobre la *democracia lift* mencionados anteriormente, a continuación se presentarán propuestas que buscan responder a la siguiente pregunta: ¿En qué medida y de qué manera el análisis de la legislación y de los hechos relacionados con el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea puede contribuir a mejorar la cuestión en Brasil?

PARTE SEGUNDA

**POR UNA DEMOCRACIA FORMAL Y MATERIALMENTE ADECUADA
PARA LA LEGITIMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL ESTADO
CONSTITUCIONAL BRASILEÑO.**

– Capítulo I – Debates legislativos actuales y aspectos que se pueden mejorar en la etapa extraparlamentaria de la *democracia lift* en Brasil.

1.1. La *democracia lift* en la agenda legislativa brasileña en 2021: una discusión sin avances.

El parlamento brasileño cuenta con instrumentos que pretenden acercar la voluntad del pueblo a los parlamentarios para legitimar los procedimientos de toma de decisiones políticas, como se ha mencionado anteriormente. Esta aproximación se produce tanto a través de medios que permiten la presencia física de los ciudadanos en el edificio del Parlamento como a través de intervenciones a distancia, mediante instrumentos puestos a disposición de la sociedad a través de Internet.

Sin embargo, cuando investigamos cómo ha actuado el Parlamento brasileño para mejorar la legislación de modo que esta aproximación pueda aumentar a través del ejercicio de la *democracia lift*, lo que vemos es que realmente hay propuestas legislativas parlamentarias en ese sentido que, no obstante, no han avanzado hasta convertirse en leyes debido, sobre todo, a la falta de priorización parlamentaria al respecto.

Un ejemplo reciente de la falta de prioridad que el Parlamento brasileño ha dado a este tema ha pasado en 2021 cuando ocurrió una cuasi-reforma de la legislación infra-constitucional brasileña que disciplina la *democracia lift*. El 20 de septiembre de 2021, el Poder Legislativo brasileño promulgó la enmienda constitucional nº 111 a la Constitución de 1988, que promueve cambios en la legislación electoral del País.

La propuesta de enmienda constitucional nº 125/2011, presentada en la Cámara de Diputados de Brasil el 13 de diciembre de 2011, que añade disposiciones a la Constitución de 1988 que prohíben la celebración de elecciones en una fecha cercana a las fiestas nacionales, fue la propuesta

utilizada por el parlamento para debatir la llamada reforma electoral del año 2021³⁷⁸.

Durante las discusiones de la mencionada reforma electoral brasileña, el tema del ejercicio de la *democracia lift* fue objeto de debates, con la aprobación de cambios significativos en la etapa de discusiones en la Cámara de Diputados, que, finalmente, no fueron aprobados en la etapa de discusiones realizadas en el Senado Federal³⁷⁹.

El texto de la propuesta aprobada por la Cámara de Diputados de Brasil modificó dos requisitos formales relacionados con el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, relacionados con el número de firmas de apoyo se reduciría a 100 mil electores, y la posibilidad de utilizar la firma electrónica en la manifestación de apoyo a las iniciativas, en los siguientes términos³⁸⁰:

Art. 61.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive eletronicamente, por, no mínimo, cem mil eleitores.

³⁷⁸ Tras el lento avance de la propuesta de modificación de la Constitución nº 125/2011, el 7 de abril de 2021 el Presidente de la Cámara de Diputados dictó una Ley de la Presidencia por la que se creaba una Comisión Especial formada por 34 miembros titulares e igual número de suplentes, para emitir un dictamen sobre la propuesta de modificación de la Constitución nº 125/2011. Se ampliaron los temas en discusión en la propuesta de enmienda constitucional, con la realización de una audiencia pública para tratar el tema de los sistemas electorales y el tema de la reforma política, así como se produjo la unión de otras propuestas de enmiendas constitucionales sobre el mismo tema.

³⁷⁹ El proyecto se tramitó con celeridad, teniendo en cuenta que para que la medida entrara en vigor y produjera efectos en las elecciones de 2022, la propuesta de reforma constitucional debería ser promulgada como enmienda constitucional antes de principios de octubre de 2021, un año antes de las elecciones. Esto se debe al Principio Constitucional de anualidad electoral, expresado en el artículo 16 de la Constitución brasileña de 1988, por el cual "A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência."

³⁸⁰ BRASIL. Atividade legislativa da câmara dos deputados, proposta de emenda à constituição nº 125/2011, disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531331>. [Consultado en: 10 enero 2022].

§ 3º Os projetos de lei de iniciativa popular tramitarão em regime de prioridade e serão apreciados conforme rito específico a ser definido nos respectivos regimentos das Casas do Congresso Nacional.

§ 4º Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até noventa dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

§ 5º As manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas às consultas populares, nos termos do § 4º deste artigo, ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

La Diputada Federal Renata Abreu, relatora de la propuesta de enmienda constitucional en análisis, presentó en su voto las justificaciones de los mencionados cambios relacionados con el ejercicio de *democracia* *lift*³⁸¹. Las razones que lo justifican, en resumen, señala que la reforma política debe

³⁸¹ La diputada federal declaró que: “Outro aspecto da maior relevância de uma reforma política é fortalecimento dos mecanismos de participação da sociedade. Nada justifica os obstáculos hoje existentes para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. A Constituição Federal, de acordo com as regras atuais, exige, aproximadamente, o triplo de assinaturas para apresentação de um projeto de lei que irá tramitar nas duas Casas do Congresso Nacional do que para a criação de um partido político. Um fato que decorre diretamente das dificuldades nessa seara pode ser constatado pela ausência de projetos genuinamente populares, na vigência do atual regime constitucional. Todos eles, sem exceção, acabam sendo “adotados” por parlamentares para tramitarem formalmente. Nesse contexto, além de propor um número fixo de assinaturas - cem mil -, que é mais do que suficiente para assegurar a legitimidade de uma proposta de iniciativa popular, estabelecemos que os regimentos das Casas Legislativas sejam adaptados para que tais projetos sigam um rito específico de tramitação. Tais medidas irão, sem dúvida, aproximar a sociedade de nosso Parlamento e a democracia sairá fortalecida. Ainda nessa área, propomos, como norma programática, que as Câmaras Municipais realizem, sempre que possível, consultas populares concomitantemente às eleições. Além de não gerar custos financeiros adicionais, o acréscimo de questões a serem submetidas ao povo não dificultará e nem retardará o procedimento de votação, já que nessas eleições vota-se em apenas dois cargos eletivos. BRASIL. Atividade legislativa da câmara dos deputados, parecer da relatora da emenda à constituição n° 125/2011, disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2045435&filename=Tramitacao-PEC+125/2011. [Consultado en: 10 enero 2022].

tener como objetivo el fortalecimiento de los mecanismos de participación popular.

En este contexto, destaca las incongruencias del actual modelo brasileño para el ejercicio de la *democracia lift*, como el hecho de que el número de firmas necesarias para su ejercicio es aproximadamente tres veces mayor que el número de firmas necesarias para crear un partido político en Brasil³⁸².

También menciona que los proyectos de ley que surgen del ejercicio de la *democracia lift* "adoptados" por los parlamentarios para ser formalmente tramitados, que justificaría la modificación de los reglamentos internos de la Cámara de Diputados y del Senado Federal para crear un procedimiento específico para la tramitación del citado instituto jurídico.

Sin embargo, durante la tramitación de la propuesta de enmienda constitucional en el Senado brasileño, se excluyeron los dos puntos anteriores, quedando la legislación constitucional en su forma original. La Senadora Simone Tebet, relatora de la propuesta en el Senado brasileño, tal y como informó el Senado Federal, suprimió estas disposiciones alegando que es necesario seguir debatiendo.

El informe de prensa presentado por el Senado Federal sobre el tema continúa diciendo que la senadora considera que la dinámica de las redes sociales aún no es suficientemente conocida y regulada y, por tanto, la

³⁸² El Tribunal Superior Electoral de Brasil aclara los pasos para la creación y registro de un partido político en Brasil, que se rigen por la Ley nº 9.96/1995, conocida como Ley de Partidos Políticos, y por la Resolución Judicial nº 23.751/2018. Actualmente, con base en el total de votos otorgados en las Elecciones de 2018 para la Cámara de Diputados, los partidos en formación deben reunir un total de 491,967 firmas en al menos nueve unidades de la Federación. El Tribunal, además, aclara que es posible utilizar firmas electrónicas legalmente válidas en los formularios o listas emitidas por la Justicia Electoral para apoyar la creación de partidos políticos, teniendo en cuenta la regulación previa del Tribunal, con el uso de la herramienta tecnológica desarrollada por la Justicia Electoral, para gestionar el apoyo mínimo de los votantes y electores y someterlo a la validación en los registros electorales. Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, Notícias, disponible en: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Marco/conheca-as-etapas-para-criacao-e-registro-de-partido-politico>. [Consultado en: 1 agosto 2022].

enmienda podría abrir el camino a fraudes y agendas que pueden "desvirtuar la esencia democrática de las propuestas surgidas de la voluntad popular"³⁸³.

En su parecer, la mencionada Senadora argumentó, como síntesis, que la reducción del número de firmas para el ejercicio de la *democracia lift* a la cantidad de cien mil sería demasiado abrupta, acompañada de la inclusión de la posibilidad de firmas electrónicas para dicho apoyo debería ser mejor analizada por el parlamento.

También señaló que la dinámica en las redes sociales aún no sería bien conocida y regulada y, con los cambios mencionados, el fraude podría ocurrir en el proceso, con la inclusión de cuestiones que podrían distorsionar la esencia democrática de las propuestas populares. Al final, también opinó sobre la exclusión del tema, ya que entiende que no es una norma estrictamente electoral³⁸⁴.

³⁸³ BRASIL. Senado Federal, senado notícias, Senado aprova PEC sem coligações partidárias e com incentivos a candidaturas de negros e mulheres, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/22/senado-aprova-pec-sem-coligacoes-partidarias-e-com-incentivos-a-candidaturas-de-negros-e-mulheres>. [Consultado en: 10 enero 2022].

³⁸⁴ La Senadora manifestó que: "Consideramos abrupta a mudança proposta no que se refere às condições para o exercício da iniciativa popular. Conforme preceituam o art. 61, § 2º, da CF/88 e o art. 13 da Lei nº 9.709, de 1998, é necessário o apoio de um por cento do eleitorado nacional, demonstrado por meio de assinaturas, para deflagrar a tramitação de uma proposição oriunda dos cidadãos. O número de eleitores brasileiros aproxima-se rapidamente dos 150 milhões, o que resulta na exigência de cerca de 1,5 milhão de assinaturas. Nos termos da PEC, seriam necessárias apenas cem mil assinaturas, entre manuais e eletrônicas, ou seja, 15 vezes menor do exigido atualmente. Por tratar-se de uma redução bastante drástica, acompanhada da inclusão da versão eletrônica de assinaturas, temos que essa questão precisa ser melhor analisada e debatida no âmbito do Parlamento, a fim de encontrarmos a melhor engenharia que permita uma maior participação popular sem prescindir da segurança necessária ao processo legislativo. Uma vez que a dinâmica das redes sociais não está ainda suficientemente conhecida e regulamentada, uma alteração dessa magnitude pode dar azo a fraudes no processo, a inclusão de temas eminentemente regionais, locais, corporativistas ou, até mesmo, a pautas lobistas que podem desvirtuar a essência democrática das propostas oriundas da vontade popular. Ademais, considerando ainda que não há urgência na apreciação do referido tema - uma vez que não se trata a rigor de regra eleitoral - nos posicionamos pela rejeição do dispositivo em questão, sem afastar a possibilidade de proposição futura que verse sobre o assunto e possa ser alvo de pleno debate pelos senadores e deputados". BRASIL. Senado Federal, atividade legislativa, proposta de emenda à constituição nº 28/2021, disponible en: <https://legis.senado.leg.br/>

La legislación en la materia bajo la perspectiva constitucional descansa en 1988, mientras que bajo el escenario infraconstitucional, desde 1998, a la espera del encuentro de la motivación parlamentaria con los deseos de la sociedad para su mejora.

1.1.1 ¿Qué ha faltado para mejorar la *democracia lift* en Brasil?

El tema de la *democracia lift* en Brasil estuvo y está presente en el parlamento, como se señaló anteriormente, sin embargo, las disposiciones constitucionales e infraconstitucionales sobre el tema permanecen intactas desde su elaboración en fechas lejanas.

Esta ausencia de mejoras legislativas en la materia en Brasil no tiene como base su innecesidad, como también se demostró anteriormente, al comparar las legislaciones de España y de la Unión Europea, que fueron mejoradas buscando priorizar el acercamiento entre parlamentarios y ciudadanos, como una de las acciones para hacer frente a la crisis de la democracia representativa en los estados constitucionales³⁸⁵.

Los desafíos contemporáneos para el mantenimiento y perfeccionamiento de la *democracia lift* enumerados anteriormente, el desafío democrático-armónico, el desafío normativo-estructural y el desafío participativo-sentimental, todos ellos interconectados y relacionados tanto con los participantes de la relación jurídica que impregna el procedimiento legislativo,

sdlegetter/documento?dm=9019214&ts=1640121094834&disposition=inline. [Consultado en: 10 enero 2022].

³⁸⁵ Según una encuesta realizada por la Confederación Nacional de Transportes de Brasil, denominada CNT Opinión 2020, el cuerpo de bomberos es la institución en la que más confían los brasileños. Le siguen la Iglesia (25,8%), las Fuerzas Armadas (11,7%), la policía (7,1%), la Justicia (5,0%), el Gobierno Federal (2,7%), la prensa (2,3%), el Congreso Nacional (0,3%) y los partidos políticos (0,2%). BRASIL. Confederação Nacional do Transporte. Publicações, bombeiros são a instituição na qual os brasileiros mais confiam, disponible en: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/bombeiros-so-a-instituio-na-qual-os-brasileiros-mais-confiam>. [Consultado en: 10 enero 2022].

los parlamentarios, los ciudadanos, como con las normas de derecho sustantivo y procesal que disciplinan la materia, fueron presentados anteriormente³⁸⁶.

Entre los desafíos, creemos que el principal obstáculo para el perfeccionamiento de la legislación sobre el tema, con la consecuente mejora de la calidad democrática brasileña, está relacionado con la ausencia de priorización por parte del parlamento del uso de la democracia deliberativa para que este diálogo entre las partes pueda tener lugar en las condiciones adecuadas que propugna Habermas.

El desafío democrático-armónico exige que los parlamentarios miren a la *democracia lit* y la vean como necesaria para el fortalecimiento de la calidad democrática, en un sistema de justificación mutua, basado en la retroalimentación del flujo democrático del Estado Constitucional y no como un posible obstáculo para la democracia.

Con esta idea de priorizar la mejora de la legislación que disciplina la materia, se observa que la *democracia lift*, según Fernández Silva, tiene un doble sentido caracterizado tanto por llenar un vacío que no ha sido cubierto por el legislador, como por el hecho de que cumple una función esencial de la democracia, a través de la participación de los electores en la tarea de legislar. Continúa el profesor español afirmando que esta forma de entender la

³⁸⁶ Estos desafíos deben afrontarse de forma prioritaria, con el objetivo de mejorar la *democracia lift* y, consecuentemente, la calidad democrática del Estado Constitucional. Hay que tener en cuenta las ponderaciones de XX cuando, analizando el tema en España, afirma: “Si realmente creemos en la institución, dotémosla de los medios indispensables para funcionar correctamente; si no es así, y apostamos por la democracia puramente representativa y partidocrática, no nos vanagloriemos de contar con instituciones de democracia participativa y, abiertamente, prescindamos de ella. En este caso, como en otros muchos, las medias tintas no conducen a ningún lado”. MARCO MARCO, J. J., “El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 69, 2006, p. 77, disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/issue/view/64>. [Consultado en: 2 julio 2022].

participación pública coincide con algunas voces clásicas de la literatura jurídica, entre las que menciona a Habermas³⁸⁷.

Dice Fernández Silva que "Por ejemplo, la concepción no es ajena a lo manifestado por Habermas cuando reclama una democracia en la que los procesos de la formación de la voluntad política institucionalizada jurídicamente estén conectados con la formación de una opinión pública no formalmente articulada, y admite la necesidad de que las deliberaciones institucionalizadas interaccionen con las opiniones públicas desarrolladas informalmente³⁸⁸".

La priorización defendida entonces debe tener en cuenta la necesidad inicial de estudios y acciones que lleven a cabo la reforma constitucional en la disciplina de la *democracia lift*, que necesita tener el impulso de los constitucionalmente legitimados para hacerla³⁸⁹.

Es correcto concluir, por otra parte, que los cambios que conciernen a los requisitos no disciplinados constitucionalmente se pueden hacer en la legislación infra-constitucional brasileña sobre el tema, como la inclusión de la posibilidad de utilizar la firma electrónica para apoyar los proyectos de ley presentados a través de su ejercicio.

No obstante, los cambios más importantes, por así decirlo, relativos al número de firmas, la exclusión de la exigencia de un número mínimo de firmas de apoyo en un número mínimo de Estados miembros, y la inclusión de la posibilidad de presentar propuestas de enmiendas constitucionales a través

³⁸⁷ FERNÁNDEZ SILVA, Á., "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español", *op. cit.*, pp. 47-48.

³⁸⁸ FERNÁNDEZ SILVA, Á., "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español", *op. cit.*, p. 48.

³⁸⁹ El artículo 60 de la Constitución brasileña de 1988 establece que "A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

del ejercicio de la *democracia lift*, exigen un impulso de los constitucionalmente legitimados.

Es importante la participación de la sociedad civil a través de manifestaciones y/o de grupos de presión para que los legitimados presenten propuestas de mejora del texto de la Constitución brasileña de 1988 sobre el tema estudiado, pero el paso decisivo en esta dirección corresponde a los parlamentarios. Tomar en serio la mejora de la *democracia lift*, en una perspectiva de la teoría de la acción comunicativa, es tomar en serio la mejora de la calidad democrática brasileña.

Es posible que los ciudadanos, debidamente organizados y aún bajo la perspectiva del marco legal vigente, promuevan la presentación al parlamento brasileño de un proyecto de ley surgido del ejercicio de la *democracia lift* para mejorar la legislación infraconstitucional en la materia. No obstante, los cambios constitucionales no son todavía posibles en Brasil a través del ejercicio de la *democracia lift*, debido a la ausencia de tal disposición en el texto de la Constitución brasileña de 1988.

Dado el paso inicial, con la mejora efectiva de la legislación constitucional sobre el ejercicio de la *democracia lift*, incluso para permitir su ejercicio para la presentación de enmiendas a la Constitución³⁹⁰, los otros pasos, con la presentación de proyectos de ley para la mejora de la legislación infraconstitucional serán pasos naturales y necesarios.

Estas conclusiones, aparentemente sencillas, exigen, sobre todo, la superación del desafío democrático-armónico, con la toma de conciencia por

³⁹⁰ La federación brasileña tiene veintisiete unidades federativas, veintiséis Estados miembros y el Distrito Federal. En este universo, veinte de ellos prevén la posibilidad de ejercer la *democracia lift* para la presentación de proyectos de enmiendas a sus Constituciones/Ley Orgánica. Esta posibilidad, normalmente, viene acompañada de un mayor grado de requisitos formales y materiales, que entendemos también deben ser tenidos en cuenta en una eventual mejora que permita el ejercicio de la *democracia lift* para la presentación de enmiendas a la Constitución brasileña. Hay que tener en cuenta que el Distrito Federal brasileño es una unidad federativa especial, que acumula competencias de los Estados miembros y de los Municipios, no teniendo una Constitución, sino una Ley Orgánica.

parte de los parlamentarios de la necesaria complementariedad entre la democracia representativa y la *democracia lift* para legitimar el propio Estado Constitucional brasileño.

1.1.2. Las posibles contribuciones de la democracia deliberativa habermasiana a la mejora de la *democracia lift* en Brasil.

En un momento anterior se afirmó que existen, desde nuestro punto de vista, tres importantes retos que el Estado Constitucional debe afrontar para el perfeccionamiento de la *democracia lift*. Se destacó que los desafíos mencionados están relacionados con los participantes del procedimiento legislativo, con sus requisitos y con su procedimiento, a saber, el desafío democrático-armónico, el desafío participativo-sentimental³⁹¹ y el desafío normativo-estructural.

Para hacer frente a estos desafíos, se presentarán a continuación consideraciones y propuestas de mejora, señalando que, en la mayoría de los casos, estas acaban influyendo en el enfrentamiento de más de uno de los desafíos, teniendo en cuenta las interrelaciones entre los requisitos, el procedimiento y los participantes en el ejercicio de la *democracia lift*.

La actual calidad de la democracia brasileña tiene como uno de sus factores negativos la existencia de un déficit de representatividad política, caracterizado por una significativa distancia, bajo la perspectiva legislativa,

³⁹¹ En relación con el mencionado desafío, también nos parecen relevantes las palabras de MARTÍNEZ PUJALTE sobre la aceptación social de las medidas legislativas, cuando afirma que: "La participación directa de los ciudadanos en el procedimiento de adopción de las decisiones políticas contribuye a su aceptación social. En efecto, si los ciudadanos que resultarán afectados por una determinada medida legislativa son escuchados durante su elaboración, se tienen en cuenta sus demandas y aportaciones y se dialoga sobre aquellas que no hayan podido ser asumidas, tendrán la disposición a considerar esa ley como una obra propia, en cuya elaboración han participado y con la que se sienten personalmente implicados, y asumirán también la eficacia de la ley como un compromiso personal". MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., *op. cit.* p. 260.

entre las demandas de los ciudadanos y lo que efectivamente llega a ser defendido y aprobado por sus representantes³⁹².

En este contexto brasileño, ¿el modelo habermasiano de democracia deliberativa en el proceso legislativo es una de las acciones que podrían adoptarse con el objetivo de reducir gradualmente esta brecha a lo largo del tiempo, con el consiguiente aumento de la calidad de la democracia?

Antes de buscar la respuesta a este interrogante, es preciso tener en cuenta que la representatividad de un sistema democrático, como advierte Andrea Greppi, “no depende solo de su capacidad de ‘reflejar’, sino también para poner a los ciudadanos en condiciones de elaborar y revisar, críticamente, las demandas que se proyectan hacia el espacio público³⁹³”. En otras palabras, el procedimiento de elaboración y/o revisión de la legislación debe estar diseñado para que los ciudadanos puedan participar en él en igualdad de oportunidades.

La dinámica de la creación legislativa estatal en los parlamentos no puede prescindir, como se ha dicho en otro lugar, del instituto de la representación política, sin embargo, dicha representación, como señala el profesor español, debe ser repensado democráticamente a través de una perspectiva deliberativa.

En estos términos, “la representación es entendida como un proceso cuyos referentes centrales no están ni en las elecciones y los parlamentos, ni en los sistemas de control, sino en el intercambio discursivo entre ciudadanos e

³⁹² Un aspecto que merece la pena destacar es que la calidad del proceso representativo no depende, como advierte Greppi, “de la mayor o menor correspondencia entre las demandas de los ciudadanos y las respuestas de las instituciones, sino de que en el proceso político intervengan instancias fiables, que se hagan eco de las razones de todos y sean sensibles al peso de cada una de ellas, favoreciendo al mismo tiempo la elaboración crítica de los intereses y las necesidades de los ciudadanos.” GREPPI, A., *La democracia y su contrario: representación, separación de poderes y opinión pública*, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 2012, p. 61.

³⁹³ GREPPI, A., *op. cit.*, p. 57.

instituciones, en el ir y venir de las razones que permite tomar consciencia de la relevancia de las cuestiones sometidas a debate, en un proceso constitucionalmente reglado, en el que intervienen distintos actores, en diferentes roles³⁹⁴”.

Castillo Longas, tras aportar consideraciones sobre las definiciones de democracia, presenta una síntesis sobre algunas formas de democracia, entre las que se encuentra la democracia deliberativa, que propone la idea básica de que “para que una decisión sea legítima en términos democráticos, resulta insuficiente el simple apoyo mayoritario de ésta, y en cambio es necesario que tal decisión haya sido precedida de una discusión pública, racional e incluyente; es precisamente en la existencia y en las calidades de esa discusión donde puede encontrarse la legitimidad de la decisión democrática³⁹⁵”.

El profesor colombiano continúa señalando que en cuanto a la legitimidad de la decisión adoptada, los modelos democráticos pueden dividirse en aquellos en los que la legitimidad es subjetiva y en los que la legitimidad es procedimental³⁹⁶. ¿Quién debe tomar las decisiones en una democracia? y ¿Cuál es el procedimiento que debe seguirse para que las decisiones sean legítimas en términos democráticos? Estas son las dos cuestiones que abordan los dos modelos respectivamente.

Los modelos deliberativos responden a la segunda pregunta afirmando que “resulta insuficiente el simple apoyo mayoritario para calificar de legítima un

³⁹⁴ GREPPI, A., *op. cit.*, p. 61.

³⁹⁵ CASTILLO LONGAS, A. D., *Influjo deliberativo de la democracia constitucional: implicaciones en el procedimiento legislativo colombiano*, Medellín, Ediciones UNAULA, 2014, p. 33-34.

³⁹⁶ Los modelos de democracia directa, representativa y participativa o semidirecta estarían en el primer grupo, mientras que los modelos de democracia agregativa y deliberativa estarían en el segundo. El profesor también aclara que los modelos de legitimidad subjetiva son compatibles con los modelos de legitimidad procesal. CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, pp. 15-36.

decisión, en términos democráticos; en cambio, sostienen que es necesario que tal decisión haya sido precedida de una discusión pública, racional e incluyente³⁹⁷". En este contexto de modelo deliberativo³⁹⁸, la democracia en Habermas sigue una línea argumentativa que, tras identificar que la legitimación del gobierno democrático, en el marco de la democracia convencional, se da a través del voto, atendiendo a la regla de las mayorías y que el voto, por sí mismo, no sería suficiente para legitimar las decisiones colectivas, presenta como alternativa un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones³⁹⁹.

Para que este procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones funcione, Habermas señala que es necesaria la institucionalización de procedimientos y condiciones de comunicación y la interrelación de los procesos deliberativos institucionalizados con los espacios públicos de generación de opiniones⁴⁰⁰.

Volviendo al cuestionamiento inicial en cuanto a las ventajas de aplicar el modelo habermasiano de democracia deliberativa al proceso legislativo, el profesor Barreiros Neto, presenta una conclusión positiva, firme y coherente, introduciendo sus argumentos, destacando que el modelo deliberativo analizado es "fundado na busca de viabilização de um ideal emancipatório, inspirado em um modelo de comunicação travado sem coerção entre pessoas livres, no uso público da razão"⁴⁰¹.

³⁹⁷ CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, p. 35.

³⁹⁸ Algunas de las reflexiones de los modelos de democracia deliberativa de John Rawls y Jürgen Habermas, así como también algunas de las variables propuestas por Nino, Joshua Cohen, John Elster y James Bohman sobre el tema son resumidas por el profesor colombiano. CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, pp. 37-60.

³⁹⁹ CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, pp. 43-44.

⁴⁰⁰ CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, pp. 44-45.

⁴⁰¹ BARREIROS NETO, J., "Esfera pública e procedimentalismo: considerações sobre o modelo de democracia de Jürgen Habermas e sua aderência aos princípios norteadores da

Barreiros Neto, tras presentar un resumen histórico sobre los modelos de democracia surgidos de la modernidad, tomando como punto de partida el ascenso de la burguesía al poder político tras la Revolución Francesa de 1789, aporta consideraciones sobre el modelo de elitismo competitivo hasta su superación, con la crisis del liberalismo, iniciada a mediados del siglo XIX, con la aparición del modelo de democracia participativa⁴⁰².

Barreiros Neto continúa sosteniendo que incluso el modelo de democracia participativa recibió críticas, debido a sus limitaciones, especialmente porque sólo la creación de nuevos medios de ejercicio del sufragio no sería suficiente para discontinuar el modelo de elitismo competitivo, dado que las disputas entre grupos e ideas basadas en el principio de la mayoría seguirían presentes. De esta manera, como alternativa al modelo representativo y al modelo participativo, surge el modelo deliberativo de la democracia⁴⁰³.

También en Barreiros Neto, tenemos las consideraciones de que el modelo deliberativo de la democracia, a partir de la ampliación de la discusión entre los más diversos actores sociales, como preconiza, entre otros, Habermas⁴⁰⁴,

constituição de 1988”, *Revista Populus*, n. 1, 2015, 165-183, disponible en: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7997>. [Consultado en: 12 mayo 2021].

⁴⁰² “Neste sentido, desenvolve-se um novo modelo de democracia participativa, enfatizando a necessidade de uma participação direta do povo na vida política do Estado como forma de ruptura com as estruturas então vigentes de poder, as quais sacramentavam um distanciamento do povo em relação às instâncias decisórias da sociedade, com privilégios para pequenos grupos dominantes que impunham, através de políticas de exclusão, os seus interesses em face dos anseios da coletividade. BARREIROS NETO, J., *op. cit.*, p. 178.

⁴⁰³ BARREIROS NETO, J., *op. cit.*, p. 179.

⁴⁰⁴ El profesor Murilo Rodrigues destaca la existencia de tres ejes temáticos en la obra de Habermas, que siguen la idea de un discurso libre, sin coacciones, como base de la acción social. El primero primer eje se caracteriza por Conocimiento e Interés (Erkenntnis und Interesse - 1968), cuando Habermas presenta una distinción entre acción instrumental y acción comunicativa. El segundo eje lo marca el libro Teoría de la acción comunicativa (Theorie des kommunikativen Handelns - 1981), donde Habermas abandona el paradigma de la conciencia para estudiar el paradigma del lenguaje. Y finalmente, el tercer eje se caracteriza por el libro Facticidad y Validez (Faktizität und Geltung - 1992), cuando Habermas “se volta para a Teoria do Direito como solução para os problemas surgidos da efetivação prática da ação comunicativa”. MURILO RODRIGUES, S., “A democracia deliberativa —argumentativa de Jürgen Habermas”, *Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas*, Belo Horizonte,

tiene como finalidad que la definición de las prioridades y las decisiones políticas sean alcanzadas por medio de un consenso construido en la esfera pública.

Barreiros Neto aclara que “De acordo com o modelo deliberativo de democracia habermasiano, como visto, almeja-se a construção de consensos racionais entre os mais diversos grupos de interesse, com a valorização do papel da sociedade civil e da esfera pública, tendo como médium o uso da linguagem e, especialmente, do direito, a partir da institucionalização dos procedimentos de decisão⁴⁰⁵”.

La teoría de Habermas está orientada a la acción real en la toma de decisiones políticas en una sociedad democrática. En este sentido, el profesor Murilo Rodrigues afirma que "Os agentes comunicativamente competentes podem efetivar suas legítimas pretensões de validez, obtidas pela via discursiva, através do Direito. Assim eles tornam-se sujeitos portadores de direitos e capazes de acionar esses direitos politicamente no espaço público, como cidadãos⁴⁰⁶".

El modelo de democracia presentado por Habermas pretendía superar los problemas existentes en el modelo de democracia liberal, donde habría la defensa de la primacía del individuo y sus intereses privados, en una llamada "lógica del mercado"; y aquellos problemas presentes en el modelo de democracia republicana, donde habría la primacía de los intereses de la comunidad, en una llamada "lógica de la solidaridad^{407 408}".

n. 5, 2012, pp. 19-32, disponible en: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1965>. [Consultado en: 28 julio 2022].

⁴⁰⁵ BARREIROS NETO, J., *op. cit.*, p. 179.

⁴⁰⁶ MURILO RODRIGUES, S., *op. cit.* p. 22.

⁴⁰⁷ MURILO RODRIGUES, S., *op. cit.* p. 25.

⁴⁰⁸ Las limitaciones de estas dos concepciones son sintetizadas por el profesor Murilo Rodrigues, cuando afirma que en la concepción liberal, las decisiones políticas no necesitan

Cuando volvemos la mirada a Brasil, constatamos que la Constitución de 1988 se construyó bajo una perspectiva de participación popular deliberativa, donde se presentaron más de cien enmiendas populares a la asamblea constituyente.

Una síntesis histórica de la participación popular en la toma de decisiones políticas en Brasil es expuesta por Silva Andrade quien, tras presentar datos sobre la participación social a lo largo de la historia política brasileña⁴⁰⁹, da cuenta de la expansión de la esfera pública en Brasil en la década de 1970, afirmando que “Nesse período, reivindicavam-se, além disso, a criação de espaços de participação, em que a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas. Essa vertente de reivindicações visava a encontrar soluções para o enfrentamento do crescente déficit social das classes urbanas de baixa renda nas áreas de saneamento, urbanização, saúde e habitação⁴¹⁰”.

Silva Andrade destaca que, mediante la participación popular en los trabajos de la Asamblea Constituyente, se incluyeron en la Constitución brasileña de 1988 los instrumentos de democracia directa del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, así como, en cuanto a la democracia participativa, “os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade

ser justificadas racionalmente, bastando con ser eficientes y satisfacer los intereses privados de los grupos mayoritarios. En ella, la deliberación democrática se reduciría a la elección de representantes mediante el voto. A su vez, la concepción republicana elegiría como principales los valores éticos, que no pueden ser objeto de una discusión racional. Las diferencias culturales, de este orden, no pueden resolverse mediante la argumentación. Y en este caso, tampoco hay una deliberación racional efectiva. MURILO RODRIGUES, S., *op. cit.* p. 26.

⁴⁰⁹ Observando, además, la coyuntura política y social del país durante el período del golpe militar anterior a la Constitución brasileña de 1988.

⁴¹⁰ SILVA ANDRADE, E. R., “A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: Avanços e Desafios”, *20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social*, Brasília: ANFIP, 2008, p. 134, disponible en: <https://www.ipea.gov.br/participacao/outraspesquisas2/345participacao-social>. [Consultado en: 20 junio 2022].

civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter carácter democrático e descentralizado⁴¹¹”.

La democracia deliberativa tiene el potencial de contribuir a la legitimidad democrática, teniendo en cuenta que, de acordó con Cristina Lafont, la democracia es un ideal de autogobierno y no sólo de igualdad política. Al tratar el objetivo democrático de la justificación mutua, la profesora explica que “Por eso la deliberación política no es un ejercicio puramente epistémico. Su objetivo no es solo llegar a juicios considerados sobre las mejores políticas según unos u otros. Su objetivo fundamental es mostrar a los que están obligados a obedecer las políticas en cuestión por qué ellos también pueden aceptarlas razonablemente e identificarlas como propias⁴¹²”.

El objetivo principal de la deliberación política, según Cristina Lafont, es mostrar a quienes están obligados a obedecer las políticas en cuestión por qué también podrían aceptarlas como razonables y adecuadas. Los ciudadanos aprobarían así las leyes y políticas a las que están sometidos por su propia voluntad en lugar de ser coaccionados a una obediencia ciega⁴¹³.

Esta percepción de ser partícipe en el proceso de toma de decisiones políticas también tiene la capacidad de promover un sentimiento legal en la sociedad, reforzando la calidad democrática del Estado⁴¹⁴.

⁴¹¹ SILVA ANDRADE, E. R., *op. cit.*, p. 136.

⁴¹² LAFONT, C., *Democracia sin atajos: una concepción participativa de la democracia deliberativa*, Madrid, Editorial Trotta S.A, 2021, p. 273, disponible en: <https://elibro-net.ubu.es.idm.oclc.org/es/lc/ubu/titulos/189402>. [Consultado en: 24 julio de 2022].

⁴¹³ LAFONT, C., *op. cit.*, p. 273.

⁴¹⁴ Cristina Lafont afirma que “Solo um proceso inclusivo y continuo de formación de la opinión y la voluntad políticas em el que los participantes puedan cuestionar las opiniones de los demás sobre lo razonable de las políticas coercitivas que todos deben cumplir, y recibir justificaciones basadas em razones que puedan considerar aceptables, have posible que los ciudadanos se vean a sí mismos como participantes em pie de igualdad en um proyecto democrático de autogobierno”. LAFONT, C., *op. cit.*, pp. 273-274.

Dentro de esta perspectiva del ideal democrático de autogobierno, una de las condiciones que deben estar presentes en un sistema de gobierno para que los ciudadanos se consideren a sí mismos como participantes en igualdad de condiciones, como señala Cristina Lafont, es que todos los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y efectivas de participar en el proceso de transformación de las opiniones "crudas y desinformadas" de los diferentes ciudadanos y grupos en una opinión pública realmente considerada⁴¹⁵.

La democracia deliberativa, a través de la deliberación pública, en procesos de formación de opinión a lo largo del tiempo, debe generar un bucle de retroalimentación entre diversos actores, con la participación inclusiva de la ciudadanía. Estas consideraciones de Cristina Lafont son también las nuestras cuando hablamos de la *democracia lift*⁴¹⁶ como uno de los instrumentos capaces de promover esta retroalimentación continua del flujo democrático en un Estado Constitucional.

La deliberación pública, aún según Cristina Lafont, es criticada por ser un proceso muy exigente de justificación mutua, sobre todo porque sólo habría un número limitado de opiniones erróneas que podrían ser desacreditadas con mejores argumentos, así como sólo hay un número limitado de ciudadanos a los que justificar las opiniones políticas y las opciones de políticas públicas.

Las dos críticas son analizadas por la profesora norteamericana. En relación con la primera de ellas, presenta inicialmente un cuestionamiento basado en buscar identificar con qué parte de su proyecto político colectivo deben poder identificarse los ciudadanos, asumiéndolo como propio.

Después de considerar las posibles formas de hacer frente a los dos problemas mencionados, Cristina Lafont presenta sus reflexiones sobre la

⁴¹⁵ LAFONT, C., *op, cit.*, p. 277.

⁴¹⁶ Esta característica de retroalimentación del sistema de producción de petróleo en pozos a través del gas lift, que se reinyecta continuamente en los pozos donde se utiliza, es una de las comparaciones análogas que hacemos entre ese método de elevación artificial del petróleo y la iniciativa legislativa popular, cuando la llamamos *democracia lift*.

aplicación de una interpretación institucional como técnica para reforzar el ideal de la justificación mutua. No sería necesario que todos los ciudadanos estuvieran realmente de acuerdo con la razonabilidad de cada ley coercitiva a la que se ven sometidos, sino que existan instituciones que permitan a cualquier ciudadano cuestionar las leyes y políticas que considere irrazonables, solicitando que se ofrezcan razones adecuadas para su sostenimiento o, incluso, en caso contrario, que se modifiquen.

Superar la afirmación de que los desacuerdos no pueden ser adecuadamente resueltos en las sociedades democráticas no lleva a pensar lo contrario desde la perspectiva de la interpretación institucional que ahora se presenta para afirmar que todos los desacuerdos pueden ser razonablemente superados en un momento dado.

Esta consideración es una alerta importante de Cristina Lafont, cuando aclara que el objetivo de la justificación pública no puede quedarse en el campo ideal, sino que debe buscarse en el mundo real, teniendo en cuenta que es un objetivo, en sus palabras, que “1) está abierto a que todos lo persigam; 2) las normas para hacerlo pueden ser razonablemente aceptadas independientemente de la resolución de los desacuerdos específicos en curso, y 3) puede tener éxito (y de hecho ha tenido éxito a menudo en el pasado)⁴¹⁷”.

La existencia de prácticas e instituciones que observen las condiciones enumeradas anteriormente contribuye a que los ciudadanos vean que sus compromisos con la democracia son razonables y puedan respaldarlos. La relevancia de esta forma de entender y actuar en la práctica tiene que ver con la capacitación de los ciudadanos para superar los desacuerdos a lo largo del tiempo, estructurando el debate público de forma acorde con lo que se requiere para resolver adecuadamente los temas.

⁴¹⁷ LAFONT, C., *op, cit.*, p. 277.

La presentación de una proposición de ley o de una enmienda a la Constitución a través del ejercicio de la *democracia lift* desencadena un procedimiento de cuestionamiento de lo que está previsto en las normas jurídicas existentes o de lo que debería estar previsto en las normas jurídicas existentes, pero que aún no lo está. La deliberación política del tema objeto del ejercicio de la *democracia lift* debe estar presente tanto en su fase extraparlamentaria como en la parlamentaria, teniendo en cuenta que la ciudadanía no debe quedar excluida de los debates que se produzcan en el Parlamento tras la presentación de la iniciativa en dicha institución.

Por ello, el Estado Constitucional, a través de sus agentes políticos, tiene el deber de establecer y mejorar constantemente su modelo jurídico para fortalecer la existencia de la participación popular en su procedimiento legislativo.

En particular, en el procedimiento legislativo desde el ejercicio de la *democracia lift*, proporcionando a los ciudadanos los medios adecuados para que puedan actuar en igualdad de condiciones en relación con los parlamentarios, en cuanto a los tiempos y formas de sus intervenciones, así como tener a su disposición la estructura física mínima adecuada en los edificios del Parlamento, para que puedan presentar sus argumentos durante todas las etapas de la deliberación pública celebrada en esa institución, que implica el análisis y la discusión de los respectivos proyectos legislativos.

1.2. Propuestas para mejorar la etapa extraparlamentaria de la *democracia lift* en Brasil.

En otro momento de esta investigación, se identificó que ya se han producido muchas investigaciones sobre la iniciativa legislativa ciudadana en

los más variados países⁴¹⁸. Así, al cuestionar qué podría agregarse a la temática, como contenido relevante para la ciencia jurídica, identificamos la necesidad de establecer un concepto mínimo universal que englobara su naturaleza jurídica, sus elementos constitutivos y los objetivos legales que la ciudadanía buscaba alcanzar a través de su ejercicio.

A pesar de las dificultades que normalmente existen para expresar un concepto universal sobre un instituto jurídico, entendemos la *democracia lift*, en relación a su naturaleza jurídica, como uno de los instrumentos del Estado Constitucional para ejercer la participación política popular en el proceso legislativo. En cuanto a sus elementos mínimos, se trata de un procedimiento de apoyo, por parte de un determinado número de ciudadanos, a un proyecto de enmienda a la Constitución y / o reforma de ley, por innovación o alteración normativa de un tema de interés público relevante para la agenda legislativa del momento contemporánea a la ejercida.

Y desde la perspectiva de los objetivos que esperan sus ciudadanos al ejercerla, dado que presenta todos sus supuestos fácticos-jurídicos, impone al parlamento la obligación de realizar el análisis, deliberación y toma de decisiones sobre los términos del contenido de la propuesta presentada.

Lo que se pretendo con la formulación de la definición anterior fue identificar y resaltar los elementos fundamentales que se encuentran presentes en la legislación que reconoce el referido derecho, para, a partir de ellos, buscar también identificar cuáles son las hipótesis de mejoras que pueden/deben ser llevado a cabo en la legislación vigente de Brasil para mejorar su calidad democrática a través de la *democracia lift*. Identificar la situación actual en la que nos encontramos y cómo se ha utilizado la *democracia lift*, con el objetivo de dar un paso hacia la mejora de la democracia brasileña.

⁴¹⁸ Desde una perspectiva española, entre otros, podemos citar la premiada investigación realizada por el profesor. FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, *op. cit.*

De esta forma, en la primera parte de la investigación se analizaron temas relacionados con la democracia constitucional, destacando sus formas de manifestaciones directa y representativa. Una de las conclusiones más relevantes a las que se llegó en este momento es que la democracia no puede entenderse como algo estático, pues la democracia requiere la presencia de procesos permanentes de flujos de retroalimentación entre sus formas de manifestación, bajo pena de debilitar y deslegitimar todo el sistema político basado en ella.

Los Estados constitucionales tienen democracias que varían en el tiempo, con diferentes etapas, grados o clasificaciones en cuanto a sus cualidades democráticas, y este hallazgo no debería ser desconcertante. Un Estado Constitucional puede tener una democracia más o menos consolidada que otro, teniendo en cuenta varios criterios posibles utilizados para compararlos. Los Estados y sus ciudadanos deben buscar constantemente identificar la existencia de puntos débiles en la dinámica democrática en la que se insertan, adoptando las medidas constitucionales disponibles para mejorar el sistema en su conjunto.

La democracia representativa y la democracia directa son, por **aís** decirlo, interdependientes en Brasil y España. En Brasil, todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de representantes electos o directamente, en los términos de la Constitución de 1988. En España, bajo la Constitución de 1978, los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes, elegidos libremente en elecciones periódicas por sufragio universal.

En esta perspectiva, el perfeccionamiento de las formas de manifestación directa de los ciudadanos en el proceso legislativo de un Estado Constitucional constituye uno de los pasos fundamentales para el perfeccionamiento del régimen democrático.

La *democracia lift*, tanto para el estudio de sus elementos estructurales como para el estudio de su ejercicio práctico efectivo, debe entenderse constituida por las etapas extraparlamentaria e intraparlamentaria, teniendo como criterio diferenciador entre ambas las preponderancias de las acciones de ciudadanos y sociedad civil, en la primera etapa, y de los parlamentarios, en la segunda etapa.

Al considerar que el ejercicio de la *democracia lift* tiene dos etapas, la extraparlamentaria y la intraparlamentaria, debemos atender a las consideraciones de Castillo, cuando señala que para Habermas existen espacios de formación de la opinión pública, uno informal y otro formal. El primero está constituido por un espacio público de opinión formado por los ciudadanos, en una red abierta e inclusiva, en un marco de derechos fundamentales garantizados⁴¹⁹.

Siguiendo con el primer espacio público de formación de opinión, el profesor colombiano explica que, “En este ámbito se descubren e identifican los problemas colectivos que finalmente serán identificados y resueltos en un espacio institucional. Se trata de un ‘contexto de descubrimiento’, no restringido, y por tanto más sensible al surgimiento de nuevas problemáticas⁴²⁰”.

El Parlamento, a su vez, sería uno de los integrantes del espacio formal de formación de la opinión pública, caracterizado por ser un espacio institucionalizado y restringido para la toma de decisiones, mediante procedimientos democráticos, para la adopción de soluciones cooperativas a problemas prácticos. “En este ámbito, el objetivo es seleccionar asuntos problemáticos y ofrecer soluciones razonables y cooperativas, de los

⁴¹⁹ CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, p. 45.

⁴²⁰ CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, p. 45.

problemas previamente identificados en la esfera informal, en forma justificada⁴²¹".

Por tanto, la toma de decisiones políticas en el procedimiento legislativo en el régimen democrático de gobierno debe buscar su legitimidad en la imbricación de la participación popular en ambas esferas de opinión, tanto formales como informales, sobre todo a la hora de analizar medidas para la mejora del ejercicio de la *democracia lift*.

En este escenario de pensamiento sobre la esfera pública y la democracia, Macías Rodríguez, al tratar la teoría de la acción comunicativa de Habermas, alerta de que "el fin de la idea de democracia deliberativa de Habermas es que, dentro de la esfera pública, el espacio más reputado sea el parlamento, en el que se representa la voluntad popular, pero que el origen de la voluntad política se halle en las tramas asociativas multiformes compuestas por ciudadanos y que conforman la sociedad civil, como los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias, los foros de discusión, las asociaciones de vecinos, las organizaciones no gubernamentales...⁴²²".

Con anterioridad, presentamos algunas consideraciones sobre las conexiones análogas que la presente investigación pretende establecer entre la técnica de producción de petróleo por gas lift y la iniciativa legislativa ciudadana, aclarando las razones que nos llevaron a denominar la iniciativa legislativa popular como *democracia lift*.

Una de estas perspectivas analógicas que utilizamos se refería a la retroalimentación del flujo de gas en un pozo productor de petróleo mediante el método de elevación artificial del gas lift y lo que entendemos como

⁴²¹ CASTILLO LONGAS, A. D., *op. cit.*, p. 45.

⁴²² MACÍAS RODRÍGUEZ, P., *Esfera pública y democracia: una síntesis de las ideas de Arendt y Habermas*, Barcelona, Editorial UOC, 2018, p. 60.

retroalimentación necesaria entre las formas de ejercicio de la democracia representativa y la iniciativa legislativa ciudadana.

La teoría del discurso de Habermas, resumida por Macías Rodríguez, también defiende la necesaria existencia de una retroalimentación entre el sistema político y la soberanía popular que partiría de los espacios públicos de discusión⁴²³.

Ante este panorama, entendemos que la teoría del discurso de Habermas y su teoría de la democracia deliberativa tienen la capacidad de contribuir a la legitimación del poder, “desde de las interacciones entre la formación de la voluntad institucionalizada en términos de derecho y las esferas públicas que tienen como base las asociaciones de una sociedad civil, que mantiene la misma distancia respecto del Estado que de la economía⁴²⁴”.

El modelo deliberativo de Habermas presenta los espacios públicos de deliberación informal y formal señalados anteriormente, donde deben existir tres tipos de reglas para que se puedan desarrollar discursos racionales: las semánticas, las pragmáticas y las procedimentales. La última establece que cualquier parte interesada puede insertar sus puntos de vista en un debate⁴²⁵.

El Ministro Luiz Fuz, magistrado del Tribunal Supremo de Brasil, al emitir su voto durante el juicio de la ADI nº 825, afirmó que “A legitimidade de um governo democrático pressupõe que cidadãos percebam-se como coautores das normas de que são destinatários. Sob este prisma, a teoria do discurso formulada por Jürgen Habermas dá conta de que ‘a formação democrática da vontade não tira sua força legitimadora da convergência preliminar de convicções éticas consuetudinárias, e sim de pressupostos comunicativos e procedimentos, os quais permitem que, durante o processo deliberativo,

⁴²³ MACÍAS RODRÍGUEZ, P., *op. cit.*, pp. 67-68.

⁴²⁴ MACÍAS RODRÍGUEZ, P., *op. cit.*, pp. 67-68.

⁴²⁵ MACÍAS RODRÍGUEZ, P., *op. cit.*, pp. 67-68.

venham à tona os melhores argumentos. A teoria do discurso rompe com uma concepção ética da autonomia do cidadão; por isso, ela não precisa reservar o modo da política deliberativa a um estado de exceção”⁴²⁶.

Desde este punto de vista, este capítulo apresentará consideraciones sobre los aspectos que creemos se pueden mejorar en la etapa extraparlamentaria de la *democracia lift* en Brasil, abordando, entre otros temas, la necesidad o no de regular el desempeño de una comisión promotora para su ejercicio; sobre cuál debería ser el número o porcentaje adecuado de firmas en apoyo de propuestas surgidas de su ejercicio; sobre la necesidad o no de la regulación de procesos que permitan la realización de firmas electrónicas en apoyo de las propuestas; sobre la necesidad o no de regular el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil como impulsoras de propuestas que surgen del ejercicio de la *democracia lift*; y si debe o no regularse la acción estatal para la difusión de tales propuestas⁴²⁷.

1.2.1. Creación y regulación de una comisión promotora.

La Ley Orgánica n° 3/1984, de España, que regula la *democracia lift* en el país, disciplina que la implementación del procedimiento de participación directa de los ciudadanos en el proceso legislativo requiere la presencia de una Comisión Promotora, que presentará a la Cámara de Diputados un texto articulado dotado de unidad sustantiva, precedido de una exposición de motivos. A su vez, ¿en qué medida la ausencia de una regulación similar por

⁴²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 825, disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. [Consultado en: 15 julio 2022].

⁴²⁷ Paraphrasing Norberto Bobbio, se podría argumentar que el problema fundamental en relación a los derechos humanos en Brasil hoy, específicamente en la legislación relacionada con el ejercicio de la *democracia lift*, no es tanto para justificarla, sino para mejorarla, con la mejora de la calidad democrática del Estado. Este no es un problema filosófico, sino político. BOBBIO, N., *A era dos direitos*, tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

la Ley nº 9.709 / 1998, que regula la *democracia lift* en Brasil, podría debilitar el ejercicio de la participación popular en el proceso legislativo brasileño?

O mejor dicho, ¿podría la regulación en Brasil de la necesidad de la existencia de una comisión de promoción de proyectos de ley que surjan del ejercicio de la democracia contribuir de alguna manera a la mejora de la participación popular directa en el país?

Para que podamos encontrar las respuestas a las preguntas planteadas anteriormente, debemos prestar atención al propósito para el cual la *democracia lift* está previsto constitucionalmente en Brasil. En la Constitución brasileña de 1988, el régimen democrático es una piedra angular y la participación directa del pueblo, junto con la participación representativa, es una de las formas en que se ejerce el poder.

Pues bien, la inclusión en la legislación brasileña de la exigencia de una comisión promotora de proyectos de ley que surjan de la *democracia lift* traería, según entendemos, al menos tres importantes mejoras al sistema democrático.

El primero se refiere a una cuestión de orden práctico, con consecuencias jurídicas, relacionada con la ya mencionada complejidad de las actividades que realizan las personas en la sociedad contemporánea, que prácticamente imposibilitan a uno o dos ciudadanos, solo con el uso de material propio y exclusivo. recursos y mano de obra, logren preparar, difundir y recolectar firmas para una iniciativa legislativa ciudadana, completando toda la extensa etapa extraparlamentaria antes mencionada.

Así, la incorporación a la legislación brasileña de la exigencia de una comisión promotora de iniciativas legislativas ciudadanas tendría el propósito de disciplinar una situación que, en la práctica, ya ocurre como se analizó anteriormente, sacándolos del informalismo.

La legislación brasileña resultante del ejercicio de la *democracia lift* analizada, aunque sucintamente, en los capítulos anteriores de esta investigación, tiene como característica común la presencia, en sus etapas intraparlamentarias, de un grupo de personas o instituciones públicas o privadas⁴²⁸ que desarrolló las atribuciones de verdaderas comisiones promotoras, impulsando las respectivas iniciativas legislativas.

La segunda mejora que ocurriría con la mencionada regulación de las comisiones promotoras en Brasil está relacionada con el aumento en la efectividad del principio de transparencia, directamente asociado a los estándares éticos y legales. La identificación por parte del ciudadano de la (s) persona (s) o institución (es) promotoras de una determinada iniciativa legislativa ciudadana es de fundamental importancia para que su esencia y objetivos sean ampliamente conocidos por quienes puedan apoyarlos a través de sus firmas.

El ejercicio de la *democracia lift* se compone de dos etapas, como se mencionó anteriormente, una extraparlamentaria y otra intraparlamentaria. Sin embargo, a pesar de la existencia de un papel preponderante de la sociedad civil en la etapa inicial del proceso, su producto final, la producción de una norma legislativa estatal se caracteriza por ser una acción estatal final, que requiere la aplicación del principio de transparencia en todas las etapas del procedimiento analizado, desde su origen.

En este sentido, debe existir una necesaria interrelación entre la acción estatal en la producción legislativa y el principio de transparencia. Según el Profesor Arruda "A transparência é da essência da democracia, devendo

⁴²⁸ A modo de ejemplo, se puede mencionar al Ministerio Público Federal de Brasil en las "diez medidas para combatir la corrupción".

espraiar-se por todas as esferas de poder⁴²⁹”, debiendo entenderse bajo sus hilos de un valor ético, un deber jurídico del Estado y un principio jurídico⁴³⁰.

Como principio directamente relacionado con las actividades de la Administración Pública, el principio de transparencia impone al Estado no solo el deber de dar publicidad a sus actos, otorgando acceso a los documentos e información a los administrados, sino que es más amplio, teniendo en cuenta que:

Com a consagração do princípio da transparência, a presunção de abertura se fortalece, o Estado passa a ter o ônus de divulgar e tornar públicos e acessíveis não apenas os dados custodiados pela Administração, os quais somente podem ser negados caso caiam nas exceções previstas constitucionalmente, invertendo-se o ônus de justificar o indeferimento de um pedido de informações, mas também os motivos que levaram à Administração a agir, demonstrando suas razões de decidir. Assim, o princípio da transparência abre espaço para a participação popular, a partir da disponibilização de dados úteis e de qualidade para a população, munida de informação fidedigna e útil, possa efetivamente participar e contribuir para as tomadas de decisão da Administração Pública⁴³¹.

También relacionado con la implementación del principio de transparencia en la regulación de la comisión promotora de iniciativas legislativas ciudadanas, creo que se deben tomar en cuenta los argumentos presentados por Barcellos⁴³² al afirmar que existe un derecho difuso a un debido proceso

⁴²⁹ ARRUDA, C. S. L., “O princípio da transparência”, tesis doctoral, *Universidade Federal Fluminense y Università di Pavia*, 2019, p. 36 disponible en: <https://iris.unipv.it/retrieve/handle/11571/1316966/330104/O%20princ%3fpio%20da%20transpar%3fnca.pdf>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

⁴³⁰ ARRUDA, C. S. L., *op. cit.*, pp. 37-46.

⁴³¹ ARRUDA, C. S. L., *op. cit.*, p. 48.

⁴³² BARCELLOS, A. P., *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*, Belo Horizonte, Fórum, 2017, p. 74.

de carácter procesal, siempre que algún organismo estatal, al que sumo el ciudadano, se encargue de la elaboración de normas.

Dicho debido proceso involucraría “o dever do proponente da norma de apresentar de forma pública, as razões pelas quais considera que tal norma deve ser editada e as informações que a fundamentam⁴³³”.

A continuación se abordarán otros aspectos relacionados con la necesidad de observar el debido procedimiento en la elaboración normativa, debiendo confirmarse de inmediato que su fundamento constitucional está vinculado a la dignidad humana, teniendo en cuenta que “receber justificativas relativamente aos atos que nos afetam é um dos conteúdos essenciais do respeito a que cada indivíduo faz jus em decorrência de sua dignidade essencial como ser humano⁴³⁴”.

Finalmente, la tercera mejora que vendría de la regulación bajo análisis está relacionada con las dos anteriores y se refiere al aspecto financiero involucrado en las actividades desarrolladas durante la etapa extraparlamentaria de la *democracia lift*.

En Brasil, durante las etapas extraparlamentarias del ejercicio de la *democracia lift*, los ciudadanos y las instituciones que componen y realizan las actividades de lo que podríamos llamar una “comisión promotora informal”, terminan contrayendo responsabilidades financieras que deben cumplir.

Así, la regulación en discusión permitiría, por un lado, la transparencia del origen de los recursos económicos de las comisiones promotoras que los tienen y que los utilizan para impulsar iniciativas legislativas ciudadanas. Por otro lado, permitiría al Estado dirigir recursos públicos, a modo de compensación, antes o después de la conclusión de sus actividades y en los

⁴³³ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017, p. 74.

⁴³⁴ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017, p. 92.

términos de la ley, a las comisiones promotoras que justificadamente las necesiten.

En cuanto a la formalización de la comisión promotora, entendemos que su constitución debe tener de tres a cinco miembros y que su registro debe realizarse ante la Justicia Electoral Brasileña, junto con la solicitud de registro inaugural de la etapa extraparlamentaria de una nueva iniciativa legislativa popular.

Los citados registros tendrían el propósito de promover la transparencia necesaria para que la sociedad en el inicio del trámite de divulgación y recolección de firmas en apoyo de la iniciativa legislativa popular que se le presenta.

Además, el registro delimitaría el plazo inicial para el análisis de posibles compensaciones económicas a realizar por el Estado para cubrir los gastos en que incurra la comisión promotora. La regulación de la citada compensación debe contemplar la posibilidad de anticipar parte de su valor a la comisión promotora, en las hipótesis que la ley considere necesarias.

En esta perspectiva, entiendo que la regulación en Brasil de comisiones promotoras de iniciativas legislativas ciudadanas no supondría un obstáculo, una dificultad, para el ejercicio de la democracia en el país, siempre que se lleve a cabo de manera adecuada y proporcional, atentos al fin último de la adopción de medidas por parte del Estado para incrementar la participación popular en el procedimiento legislativo.

1.2.2. ¿Cuál debe ser el número o porcentaje apropiado de firmas de apoyo en Brasil para el ejercicio de la *democracia lift*?

La Constitución brasileña de 1988 estableció como criterio formal numérico para la presentación al parlamento brasileño de proyectos de ley que surgen

de la *democracia lift* la necesidad de obtener firmas de al menos el uno por ciento del electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos de tres décimos de uno por ciento de los votantes de cada uno de ellos.

En noviembre de 2021, existían en Brasil ciento cuarenta y seis millones quinientos noventa y un mil y cuatrocientos treinta y un votantes, como se muestra en la tabla a continuación:

| Estados miembros | Votantes | porcentaje del total |
|---------------------|------------|----------------------|
| Acre | 553.675 | 0,378 |
| Alagoas | 2.232.441 | 1,524 |
| Amazonas | 2.450.135 | 1,672 |
| Amapá | 521.791 | 0,356 |
| Bahia | 10.195.883 | 6,960 |
| Ceará | 6.255.334 | 4,270 |
| Distrito Federal | 2.018.301 | 1,378 |
| Espírito Santo | 2.798.047 | 1,910 |
| Goiás | 4.671.498 | 3,189 |
| Maranhão | 4.541.449 | 3,100 |
| Minas Gerais | 15.387.940 | 10,504 |
| Mato Grsso do Sul | 1.849.846 | 1,263 |
| Mato Grosso | 2.237.652 | 1,527 |
| Pará | 5.557.384 | 3,793 |
| Paraíba | 2.974.476 | 2,030 |
| Pernambuco | 6.616.329 | 4,516 |
| Piauí | 2.464.519 | 1,682 |
| Paraná | 8.066.567 | 5,506 |
| Rio de Janeiro | 12.481.236 | 8,520 |
| Rio Grande do Norte | 2.453.734 | 1,675 |
| Rondônia | 1.167.553 | 0,797 |
| Roraima | 345.270 | 0,236 |
| Rio Grande do Sul | 8.391.184 | 5,728 |
| Santa Catarina | 5.134.165 | 3,505 |
| Sergipe | 1.614.989 | 1,102 |
| São Paulo | 31.922.684 | 21,790 |
| Tocantins | 1.038.086 | 0,709 |

| | | |
|--------------|--------------------|-------|
| Exterior | 559.263 | 0,382 |
| Total | 146.501.431 | |

Así, para la presentación, en Brasil, en el mes de noviembre de 2021, de un proyecto de ley de iniciativa legislativa ciudadana, sería necesario obtener un millón cuatrocientos sesenta y cinco mil novecientos cuarenta y cuatro firmas de brasileños votantes, distribuidos en al menos cinco estados, con no menos de tres décimas del uno por ciento de votantes en cada uno de ellos. Se trata de una tarea considerablemente ardua, teniendo en cuenta que las firmas deben obtenerse por los medios tradicionales, en hojas de papel.

Sobre el requisito formal mencionado en el párrafo anterior, meditamos en el artículo científico presentado en un evento realizado en 2018⁴³⁵, al que nos referiremos a continuación sobre sus fundamentos y conclusiones, con las actualizaciones necesarias⁴³⁶.

El artículo 61 de la Constitución brasileña de 1988, incluido entre los que regulan el proceso legislativo, establece que un proyecto de ley puede ser propuesto por cualquier diputado o senador, individual o colectivamente, por cualquier comisión de la Cámara de Diputados, el Senado Federal o el Congreso Nacional, por el Presidente de la República, por el Tribunal

⁴³⁵ IX Encontro Internacional do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado del 17 al 19 de octubre de 2018, en Quito - Ecuador, con el tema "Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito", disponible en: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/5d6x83my>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

⁴³⁶ Sobre el tema, a su vez en España, López, presenta una propuesta de revisión del actual número de firmas requeridas para apoyar las iniciativas legislativas populares en España, considerando que la disposición establecida en el artículo 87.3 de la Constitución Española de 1978 debería ser modificada para reducir el número de firmas requeridas, adoptando una cifra similar a la prevista en el derecho constitucional italiano, donde, con 50 millones de votantes, sólo se requieren 50.000 firmas para apoyar la iniciativa popular. GARRIDO LÓPEZ, C., "Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa", *Revista de Derecho Político*, n. 112, 2021, p. 159, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/32219>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

Supremo Federal, por los Tribunales Superiores y por el Procurador General de la República.

La Constitución brasileña de 1988 aún prevé la posibilidad de iniciativas legislativas derivadas del ejercicio de la *democracia lift*, cuando los ciudadanos presenten un proyecto de ley a la Cámara de Diputados, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el párrafo 2 de su artículo 61.

El Poder Legislativo Federal brasileño lo ejerce el Congreso Nacional, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Desde esta perspectiva, nos centraremos, en este momento, en el análisis del tema en estudio, específicamente, desde la perspectiva de la legitimidad de los Diputados Federales para la presentación de proyectos de ley.

El artículo 45 de la Constitución brasileña de 1988 establece que la Cámara de Diputados está integrada por representantes del pueblo, elegidos por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal. El número total de Diputados, así como la representación por Estado y por el Distrito Federal, se establecerá, en los términos de la Constitución, mediante ley complementaria, en proporción a la población, realizando los ajustes necesarios, en el año anterior a las elecciones, de modo que ninguna de esas unidades de la Federación tenga menos de ocho ni más de setenta Diputados, eligiendo cada Territorio cuatro Diputados.

El sistema electoral proporcional brasileño llama la atención sobre el hecho de que solo 27 veintisiete⁴³⁷ de los candidatos electos para el cargo de Diputado Federal, en 2018, obtuvieron los votos necesarios para obtener uno de los 513 (quinientos trece) escaños de la Cámara de Diputados. Este hallazgo muestra que solo el 5,26% de los 513 diputados superó el número

⁴³⁷ VIVAS, Fernanda. De 513 deputados eleitos na Câmara, só 27 dependeram dos próprios votos para se eleger, *OGLOBO*, disponible en: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/09/de-513-deputados-eleitos-na-camara-so-27-dependeram-dos-proprios-votos-para-se-eleger.ghtml>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

mínimo de votos necesario, el llamado cociente electoral⁴³⁸, para garantizar, por sí solo, un escaño.

Los restantes 486 (cuatrocientos ochenta y seis) miembros electos llegaron a sus escaños a través de los cálculos que impone el sistema electoral proporcional brasileño en relación a los votos en exceso de los votos que corresponden al cociente electoral necesario para la elección de los parlamentarios.

Teniendo en cuenta que un Diputado Federal tiene legitimidad para presentar proyectos de ley, en los términos de la Constitución, se podrá indagar cuál fue el número mínimo de votos necesarios para que, en las últimas elecciones celebradas en 2018, se eligiera un candidato. en el Estado de São Paulo, considerando que este es el Estado con mayor número de votantes en Brasil.

Desde esta perspectiva, al consultar los datos del Tribunal Regional Electoral de São Paulo⁴³⁹, en referencia a las estadísticas de las elecciones para la Cámara de Diputados, en el año 2018, encontramos que el cociente

⁴³⁸ El cociente electoral es el número de votos que necesita cada partido o coalición para conseguir un escaño en el Poder Legislativo por el sistema proporcional. Para su cálculo, divide el número de votos válidos (sin espacios en blanco ni nulos) por el número de escaños en disputa. Posteriormente, se realiza el cálculo para obtener el cociente partidista, dividiendo el número de votos que obtuvo el partido por el cociente electoral. El número obtenido en este segundo cálculo, sin tener en cuenta los dígitos posteriores a la coma, es el número total de escaños que el partido tendrá derecho a ocupar. Considerando que el cálculo produce números después de la coma, normalmente quedan algunos escaños que se llenarán con otro cálculo, que incluirá solo los partidos que obtuvieron al menos un escaño, luego de realizar los cálculos anteriores. Así, el número de votos del partido o coalición se divide por el número de escaños obtenidos tras los cálculos anteriores, más el número uno. El partido que obtenga el promedio más alto en la división tendrá derecho a un escaño. La división del resto de valores debe realizarse tantas veces como sea necesario, hasta cubrir todas las vacantes. Tras los dos cálculos se obtiene el número de escaños por partido, considerándose electos los primeros candidatos de cada partido o coalición.

⁴³⁹ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Cálculo do Quociente Eleitoral e Quociente Partidário, disponible en: https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2018/arquivos/quociente-eleitoral-2018/rybena_pdf?file=https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes2018/arquivos/quocienteeleitoral2018/at_download/file. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

electoral para un candidato ser elegido para el cargo de Diputado Federal, en el Estado de São Paulo, fue de 301,870 (trescientos y un mil ochocientos setenta) votos, lo que corresponde aproximadamente al 0,20% (dos décimos del uno por ciento) del electorado nacional en el año en cuestión⁴⁴⁰.

Este porcentaje es aproximadamente cinco veces menor al requerido por la Constitución brasileña de 1988 para la presentación de un proyecto de ley de iniciativa popular.

Además, considerando las disposiciones de la legislación electoral brasileña sobre el cálculo de escaños en las elecciones proporcionales para Diputado Federal, en el año 2018 mencionado anteriormente, en el Estado de São Paulo el Diputado Federal electo con el menor número de votos obtuvo 31.718 (treinta y un mil setecientos dieciocho) votos, equivalente al 0.02% (cero punto cero dos por ciento) del electorado nacional de ese año.

Así, un Diputado Federal electo con 31.718 (treinta y un mil setecientos dieciocho) votos tiene legitimidad constitucional para presentar un proyecto de ley nacional, mediante el ejercicio de la democracia indirecta, mientras que para la presentación del mismo proyecto de ley, este realizado por iniciativa popular, en se requieren 1.473.023 (un millón cuatrocientos setenta y tres mil veintitrés) firmas de ciudadanos, el 1% (uno por ciento) del electorado nacional en el año 2018, distribuidos al menos por cinco estados de la federación, con no menos de las tres décimas partes de los votantes en cada uno de ellos⁴⁴¹.

⁴⁴⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2018, disponible en: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

⁴⁴¹ El diputado federal electo en Brasil en 2018 con el menor número de votos obtuvo solo 7.489, según los resultados electorales de 2018 proporcionados por la Corte Superior Electoral de Brasil, como puede verse en: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. [Consutado en: 2 diciembre 2021].

Desde esta perspectiva, hay una incongruencia en el sistema legislativo en análisis, que impone la necesidad de la mejora de la legislación referente a la *democracia lift* en Brasil. Esta corrección debe realizarse a través de la reforma de la Constitución brasileña de 1988, en cuanto al ajuste del número mínimo de firmas necesarias el ejercicio de la *democracia lift*⁴⁴².

También es necesario replantear la citada legislación en cuanto a la exclusión del requisito de un número mínimo de firmas de apoyo distribuidas en al menos cinco estados miembros de la federación brasileña. Esta exigencia tiene una flagrante desarmonía cuando se compara con la amplia legitimidad que tienen los parlamentarios para presentar proyectos de ley, ya que, elegidos por un estado miembro, tienen la legitimidad de proponer leyes que abarcan todo el territorio brasileño.

En este escenario de perfeccionamiento del valor mínimo de las firmas de apoyo podemos observar las disposiciones de la actual Constitución ecuatoriana⁴⁴³, promulgada veinte años después de la Constitución brasileña de 1988, en su artículo 103, que disciplina la iniciativa legislativa popular en ese país, como requisito formal para la presentación de un proyecto de ley, el porcentaje mínimo de cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Y para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo

⁴⁴² Cabe destacar también, en relación a la mencionada incongruencia, pero bajo el aspecto del número de votantes necesarios en Brasil para el apoyo a la creación de un nuevo partido político, la fundamentación presentada por el senador Rodrigo Rollemberg, en su justificación para la presentación de la propuesta de enmienda constitucional nº 3/2011, que trata del perfeccionamiento del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, cuando afirma: “Temos, portanto, que, enquanto é necessário que 490.270 eleitores (0,5% dos eleitores que votaram válido nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados) subscrevam o pedido de criação de um novo partido político, para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular são necessárias 1.358.044 assinaturas – 1% do número total de eleitores – em apoio a uma iniciativa para que a mesma seja convertida em projeto de lei”. BRASIL, Senado Federal, Atividade Legislativa, disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99067>. [Consultado en: 1 agosto 2022].

⁴⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Constituição da República do Equador, disponible en: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaISfInternacional/newsletterPortaISfInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoEquador.pdf>. [Consultado en: 1 diciembre 2018].

de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral, en los siguientes términos:

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

Por todo lo anterior y tomando en cuenta que las restricciones a un derecho fundamental, directas o indirectas, deben ir acompañadas de fundamentos constitucionales que las legitimen, entendemos que las disposiciones constitucionales relativas al número mínimo de firmas para el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, son un gravamen que que dificulta demasiado su ejercicio y que debe tener su revisión priorizada.

La propuesta mencionada no presenta una conclusión cerrada o absoluta. Se trata, en efecto, de concretar la promoción del indispensable equilibrio entre el correcto ejercicio de la *democracia lift* y la operatividad cotidiana de las funciones del parlamento para la tramitación de las iniciativas legislativas populares.

Así, destacan dos puntos. La observación de que la legislación actual brasileña sobre el requisito formal analizado necesita ser reformada y que las deliberaciones parlamentarias basadas en la teoría del discurso de Habermas tenderán a identificar el valor ideal para el porcentaje de firmas en cuestión.

1.2.3. La regulación de la *democracia lift* en Brasil en cuanto a la posibilidad de firma electrónica en apoyo de los proyectos de ley.

La Constitución brasileña de 1988, la Ley n° 9.709/1988, que disciplina el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, así como la Resolución n° 17/1987, que instituye el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados brasileña, no prevén la posibilidad de apoyar proyectos de ley resultantes del ejercicio de la *democracia lift* mediante la firma electrónica⁴⁴⁴.

La exigencia de que las firmas de apoyo a los proyectos de ley que surjan de la *democracia lift* en Brasil se produzcan a través de firmas manuales en hojas de papel constituye un obstáculo sin fundamento fáctico o legal en el año 2022.

Similar a lo que se dijo en el capítulo anterior, sobre el tema bajo análisis, meditamos en un artículo científico presentado en un evento realizado en 2020⁴⁴⁵, al que nos referiremos a continuación sobre sus fundamentos y conclusiones, con las actualizaciones necesarias.

Como se señaló anteriormente en esta investigación, todos los proyectos de ley basados en la *democracia lift* en Brasil, con la excepción del derivado del proyecto de ley “Dez medidas de combate à corrupção”, no fueron tratados formalmente como proyectos de ley de iniciativa popular. Esto se debe a que

⁴⁴⁴ A modo de ejemplo, la Constitución de Amazonas, Estado miembro de la federación brasileña, establece en su artículo 32, IV, modificado por la Enmienda Constitucional n° 81/2013, que “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] IV – de iniciativa popular, subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em vinte e cinco por cento dos Municípios existentes no Estado, não inferior a dois e meio por cento dos eleitores de cada um deles”. Dispositivos similares que permiten la firma electrónica de los proyectos de ley de iniciativa popular también están previstos en las Constituciones estatales de Espírito Santo y Río de Janeiro, desde el año 2015. En cuanto al Estado español, a modo de ejemplo, las comunidades autónomas de Valencia y Cantabria cuentan con legislaciones que permiten el ejercicio de la *democracia lift* a través de la firma electrónica.

⁴⁴⁵ II Encontro Virtual do Conpedi (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado del 2 al 8 de diciembre de 2020, con el tema “DIREITO, PANDEMIA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: NOVOS TEMPOS, NOVOS DESAFIOS”, disponible en: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/l697787i>. [Consultado en: 2 de diciembre 2021]

no se verificó la totalidad y autenticidad de las firmas en respaldo de los referidos proyectos de ley presentados a la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

Estos proyectos de ley, entonces, fueron “adoptados” por los parlamentarios que los simpatizaron y tuvieron la tramitación regular de otros proyectos de ley presentados por parlamentarios. No obstante, los obstáculos relacionados tanto con la obtención y totalización de firmas, como con la verificación de sus autenticidades, podrían resolverse o al menos minimizarse con la mejora de la legislación, en los siguientes términos.

Recientemente una vez más ha salido a la luz el tema bajo análisis en el escenario jurídico brasileño en diciembre de 2016, cuando el Juez Luiz Fux, de la Corte Suprema de Justicia de Brasil, otorgó decisión favorable a una solicitud contenida en un proceso judicial presentado por un Diputado Federal, quien cuestionó la regularidad del trámite ante la Cámara de Diputados del Proyecto de Ley n° 4.850 / 2016⁴⁴⁶.

Este Proyecto de Ley comenzó a desarrollarse en 2014 y finalizó el 29 de marzo de 2016, luego de más de ocho meses de recolección de firmas con la entrega, a la Cámara de Diputados brasileña, de documentación conteniendo 2.028.263 (dos millones veinte y ocho mil doscientos sesenta y tres) firmas de ciudadanos que lo apoyaron.

El 30 de noviembre de 2016 la Cámara de Diputados votó las propuestas presentadas por el proyecto de ley antes mencionado, remitiéndolo al Senado Federal brasileño para la continuación del trámite legislativo. Sin embargo, dos días después se inició un proceso judicial, formulado por un Diputado Federal, quien obtuvo una decisión favorable, determinando, en resumen, la devolución por parte del Senado Federal del proyecto de ley en análisis a la Cámara de Diputados, la cual debería observar el procedimiento previsto por

⁴⁴⁶ El proyecto de ley n° 4.850/2016 se conoció como el proyecto de iniciativa de ley anticorrupción, o 'Dez medidas de combate à corrupção'.

su reglamento interno, de conformidad con los artículos 14, III y 61, § 2, de la Constitución brasileña de 1988, para la tramitación de un proyecto de ley de iniciativa popular.

La decisión judicial en discusión abordó, entre otros puntos, el tema del proceso legislativo que debe adoptarse para la tramitación del Proyecto de Ley nº 4.850 / 2016, determinando su devolución a la Cámara de Diputados, para su calificación como Proyecto de Ley de iniciativa popular, observando el rito previsto en su Reglamento Interno, que incluyó la verificación de las 2.028.263 (dos millones veintiocho mil doscientas sesenta y tres), que fueron presentados al parlamento brasileño.

A su vez, la Cámara de Diputados certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales relativos a la propuesta de un Proyecto de Ley de iniciativa popular, remitiéndolo, nuevamente, al Senado Federal para su reglamentación.

Los obstáculos para la recogida y verificación de firmas de partidarios de proyectos de ley de iniciativa popular podrían superarse con la reforma / mejora de la Ley brasileña nº 9.709/1998, que regula el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos I, II y III del art. 14 de la Constitución Federal de 1988, para incluir una disposición que permita el uso del sistema de identificación biométrica de la Corte Electoral Brasileña.

La firma electrónica ya ha sido muy utilizada en instituciones públicas y privadas de todo el mundo, como uno de los instrumentos innovadores surgidos de lo que convencionalmente se denomina revolución digital o tecnológica.

Desde la perspectiva europea, el artículo 3º del Reglamento n. 944 / 2014, al presentar sus definiciones, establece que se entiende por a) Firma electrónica los datos en formato electrónico que están vinculados o asociados lógicamente a otros datos en formato electrónico y que son utilizados por el

signatario para firmar; b) Firma electrónica avanzada una firma electrónica que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 26 del citado Reglamento; y c) Firma electrónica calificada: una firma electrónica avanzada creada por un dispositivo de creación de firma electrónica calificado y que se basa en un certificado de firma electrónica calificado.

En Brasil, a su vez, la Ley n° 14.063/2020, que prevé el uso de firmas electrónicas en interacciones con entidades públicas, en actos de personas jurídicas y en materia de salud y sobre licencias de software desarrolladas por entidades públicas, prácticamente se reproduce en su artículo 4° las definiciones de firmas electrónicas mencionadas anteriormente⁴⁴⁷.

Así, no sería debido a la ausencia de regulaciones específicas para el uso de la firma electrónica que Brasil no habría mejorado su legislación sobre el ejercicio de la *democracia lift*.

Batista advierte que a pesar de que las reglas previstas por la Ley n° 14.063/ 2020 no han sido instituidas para su aplicación en las relaciones privadas, en los términos de su artículo 2°, párrafo único, la jurisprudencia

⁴⁴⁷ Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em: I - assinatura eletrônica simples: a) a que permite identificar o seu signatário; b) a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário; II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características: a) está associada ao signatário de maneira unívoca; b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo; c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável; III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado digital, nos termos do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. § 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos. § 2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou de cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou de vazamento de dados.

brasileña ya cuenta con decisiones que reconocen la validez de tales firmas en esas relaciones también⁴⁴⁸.

Además, como se aclaró anteriormente, el ejercicio de la *democracia lift* resulta, en última instancia en una acción típicamente estatal caracterizada por la producción de normas legales, lo que descartaría cualquier argumento en el sentido de que la existencia de la etapa extraparlamentaria de en este proceso descartaría la aplicación de la firma electrónica prevista por la Ley n° 14.063/2020.

La obtención de una firma electrónica por parte de los ciudadanos implica trámites con certificadores, públicos o privados, gratuitos o no, lo que puede, en determinadas situaciones, seguir siendo un obstáculo que desanime a aquellos ciudadanos que no necesitarían poseer una firma electrónica para otros fines que el de apoyar una propuesta de iniciativa popular en Brasil.

Adicionalmente, Brasil se caracteriza por la existencia de una fuerte desigualdad social⁴⁴⁹, que se refleja en el ámbito del acceso a la tecnología, lo que llevó a la aparición de estudios sobre el tema del analfabetismo digital en el país⁴⁵⁰. En este escenario, el Estado debe adoptar acciones para

⁴⁴⁸ BATISTA, I., “Cultura paperless e as modalidades de assinatura eletrônica válidas no brasil”, *Migalhas*, disponible en: <https://www.migalhas.com.br/depeso/355735/cultura-paperless-e-tipos-de-assinatura-eletronica-validas-no-brasil>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

⁴⁴⁹ La publicación “Síntese de Indicadores Sociais”, divulgada por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, en 2020, presenta a Brasil con 0,539 del índice Gini (instrumento creado por el matemático italiano Conrado Gini para medir el grado de concentración de la renta en el grupo evaluado), con base en datos de 2018. Brasil se encuentra entre los diez países más desiguales del mundo, siendo el único país latinoamericano de la lista en el que están incluidos los africanos. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS – IBGE: Síntese de Indicadores Sociais, disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

⁴⁵⁰ El analfabetismo digital en Brasil es señalado por Vasconcelos como uno de los puntos centrales a los que hay que hacer frente para superar las barreras de la brecha de conocimiento que impiden a las personas beneficiarse o maximizar sus ganancias de las promesas del uso de Internet en el país. VASCONCELOS, F. P., “Estudo sobre os determinantes do abismo digital no brasil”, disertación de maestría, Fundação Getúlio Vargas,

minimizar estas situaciones de deficiente acceso a la tecnología por parte de su población, también en el ámbito de la participación social⁴⁵¹.

Pues bien, entre los tipos de firmas electrónicas, se encuentran las firmas por biometría, que se caracterizan en el sistema de la Corte Superior Electoral de Brasil por la identificación de las huellas dactilares de los votantes, las cuales son verificadas electrónicamente a partir de la base de datos unificada de la Justicia electoral brasileña.

En 2008, la Corte Electoral de Brasil inició la implementación de su programa de identificación biométrica, utilizando tecnología para el reconocimiento individual de votantes, con base en datos biométricos. El 3 de diciembre de 2021, 118,444,099 (ciento dieciocho millones, cuatrocientos cuarenta y cuatro mil y noventa y nueve) de ciudadanos formaban la base de datos del sistema biométrico de la Corte Electoral Brasileña, que representa el 80,79% del total de ciudadanos capaces de votar en el país, como se muestra en la tabla a continuación⁴⁵².

2021, disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30873>. [Consultado en: 12 diciembre 2021].

⁴⁵¹ Una de las marcas visibles de la desigualdad social brasileña es la existencia de varias aglomeraciones de personas económicamente desfavorecidas, llamadas favelas. Un estudio realizado por el Proyecto MapBiomias, publicado el 4/11/2021, muestra que el crecimiento de estas comunidades en Brasil ha aumentado el equivalente al territorio de 11 ciudades de Lisboa, capital de Portugal, entre 1985 y 2020. BRASIL, Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil – MapBiomias, disponible en: <https://mapbiomas.org/crescimento-das-favelas-no-brasil-entre-1985-e-2020-equivale-a-11-lisboas>. [Consultado en: 2 enero 2021]. Valladares presenta importante obra sobre el tema, desde la perspectiva del estudio de la favela y de sus representações sociais suscitadas ao longo de 100 anos no Rio de Janeiro. VALLADARES, L. P., A invenção da favela: do mito de origem a favela.com, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

⁴⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Biometria atual por unidade da federação, disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria-atual-uf>. [Consultado en: 3 diciembre 2021].

| UF | Eleitorado | Eleitorado com identificação biométrica | % |
|-----------|-------------------|--|----------|
| AC | 553.681 | 540.714 | 97,66 |
| AL | 2.232.313 | 2.183.379 | 97,81 |
| AM | 2.451.283 | 2.364.648 | 96,47 |
| AP | 521.790 | 509.997 | 97,74 |
| BA | 10.195.813 | 9.991.279 | 97,99 |
| CE | 6.255.846 | 6.134.879 | 98,07 |
| DF | 2.108.421 | 2.057.005 | 97,56 |
| ES | 2.797.786 | 1.587.979 | 56,76 |
| GO | 4.672.913 | 4.521.372 | 96,76 |
| MA | 4.541.860 | 4.423.936 | 97,40 |
| MG | 15.389.431 | 8.389.634 | 54,52 |
| MS | 1.849.751 | 1.561.548 | 84,42 |
| MT | 2.237.775 | 1.877.539 | 83,90 |
| PA | 5.558.627 | 5.408.297 | 97,30 |
| PB | 2.974.427 | 2.903.342 | 97,61 |
| PE | 6.616.364 | 5.645.248 | 85,32 |
| PI | 2.464.426 | 2.414.968 | 97,99 |
| PR | 8.065.992 | 7.860.611 | 97,45 |
| RJ | 12.481.301 | 7.300.736 | 58,49 |
| RN | 2.453.734 | 2.394.872 | 97,60 |
| RO | 1.167.443 | 1.138.216 | 97,50 |
| RR | 345.312 | 337.052 | 97,61 |
| RS | 8.390.072 | 6.722.859 | 80,13 |

| | | | |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------|
| SC | 5.134.569 | 4.170.785 | 81,23 |
| SE | 1.615.168 | 1.580.960 | 97,88 |
| SP | 31.926.473 | 23.355.908 | 73,16 |
| TO | 1.038.142 | 1.013.761 | 97,65 |
| ZZ | 559.978 | 52.575 | 9,39 |
| Total | 146.600.691 | 118.444.099 | 80,79 |

Continuando con el análisis del tema, se observa que el uso de la firma electrónica para la creación y registro de los Partidos Políticos en Brasil está reglamentado por la Resolución nº 23.571/2018 del Tribunal Superior Electoral, en observancia a Ley nº 9.096/1996⁴⁵³. La redacción del párrafo § 5º, del artículo 10, de la citada Resolución, fue alterada en el año 2021 para disponer que cumplidos los requisitos establecidos en el § 3º de la misma, la Secretaría Judicial concederá acceso a la persona que represente al partido político en formación a un sistema específico, desarrollado por la Justicia Electoral, para gestionar el apoyo mínimo de los electores y someterlo a validación en los registros electorales.

El Pleno del Tribunal Superior Electoral de Brasil aprobó por unanimidad el 31 de marzo de 2021 una Resolución que regula los mecanismos de recogida de firmas electrónicas para que un partido político en formación pueda obtener el apoyo necesario de los electores para su creación.

La medida responde a la determinación de la propia Corte Electoral, que ya admitió, en análisis de Consulta por parte del Pleno, de la posibilidad de utilizar firmas digitales por parte del partido en formación para demostrar el correcto apoyo de una parte del electorado a la institución de la nueva leyenda.

⁴⁵³ La Ley nº 9096/1995 establece sobre los partidos políticos y regula los artículos. 17 y 14, §3, inciso V, de la Constitución brasileña de 1988.

La resolución aprobada establece dos mecanismos de recogida de firmas electrónicas para cumplir con la decisión del Tribunal Superior Electoral, que se están desarrollando actualmente. El uso de la firma electrónica a través de la certificación por la Infraestructura de Clave Pública brasileña estará disponible en 2021.

Más adelante, será posible generar un código en la aplicación e-Título para cumplir el mismo objetivo. Esta medida pretende ampliar el uso de la firma digital, teniendo en cuenta que la aplicación ya ha sido descargada por más de 20,5 millones de personas⁴⁵⁴.

Las tecnologías para la realización y certificación de firmas por medios electrónicos ya existen y podrían utilizarse, con las adaptaciones necesarias, para apoyar los proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift*. Faltaría la priorización del Parlamento brasileño sobre el tema.

La discusión en Brasil sobre el uso de medios electrónicos para apoyar proyectos de ley de iniciativa popular no es nueva. Desde la promulgación de la Ley n° 9.709/1998, se han presentado proyectos de ley a la Cámara de Diputados con el objetivo de regular el apoyo a los proyectos de ley de iniciativa popular, con el uso de sistemas electrónicos⁴⁵⁵.

En 2008, el Diputado Federal Lincoln Portela presentó el Proyecto de Ley n° 4219, proponiendo la adición del § 1, al art. 14, de la Ley n° 9.709 / 2018, para señalar que “A subscrição de cada eleitor aos projetos poderá ser feita

⁴⁵⁴ Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, Notícias, *op., cit.*

⁴⁵⁵ En la perspectiva española, la Ley Orgánica n° 4/2006 añadió el apartado 4, al artículo siete, de la Ley Orgánica n° 3/1984, para disciplinar en él que las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente. Larios Paterna analizó los cambios realizados en la legislación sobre la materia en España en: LARIOS PATERNA, M. J., “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, disponible en: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/138>. [Consultado en: 4 agosto 2022].

por meio de adesão à lista constante da página eletrônica da Câmara dos Deputados na internet”.

En 2021, trece años después de la propuesta mencionada en el párrafo anterior, la red informática mundial ha evolucionado enormemente, al igual que las tecnologías de firma electrónica, incluida la biometría. Sin embargo, el proyecto de ley en discusión aún se encuentra en análisis, adjunto a otros proyectos de ley que tratan el mismo tema, en un bloque encabezado por el Proyecto de Ley nº 7.005 / 2013⁴⁵⁶.

Entendemos que la mejora de la legislación sobre el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, con el uso del actual sistema biométrico de la Justicia Electoral mencionado anteriormente, debe tomar en cuenta dos puntos fácticos-legales. El primero de ellos es el necesario establecimiento normativo de plazos mínimos adecuados y proporcionales para que los proyectos de ley de iniciativa popular queden en las Oficinas de Registro Electoral a disposición de los ciudadanos que deseen asistir y apoyarlos allí, a través del sistema biométrico público vigente.

Esta consideración es relevante para que exista un equilibrio entre el ejercicio del derecho fundamental a la participación ciudadana, con la prestación eficiente de otros servicios públicos que rutinariamente realiza la Justicia Electoral Brasileña.

Además, también es necesario establecer el procedimiento normativo a adoptar para que los proyectos de ley que surjan de la iniciativa popular sean insertados en el sistema electrónico de la Justicia Electoral Brasileña y sean,

⁴⁵⁶ Cabe destacar que el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, por ejemplo, cuenta con disposiciones sobre el uso del sistema electrónico de firmas de los parlamentarios para los actos que realizan ordinariamente en sus funciones legislativas, entre los que se encuentra la proposición de ley. BRASIL. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. [Consultado en: 3 diciembre 2021].

de manera sencilla, accesibles a los ciudadanos que asistan a los registros electorales de sus ciudades, con el fin de apoyar tales iniciativas legislativas.

El referido uso de la estructura de la Justicia Electoral Brasileña no sería una distorsión de sus funciones para fines privados, al contrario, se trata de la participación/deber/responsabilidad constitucional del desempeño del Estado en la implementación de uno de sus fundamentos, la ciudadanía, sin orientaciones que elaboren los poderes públicos, ya sean positivas o negativas, en relación a la esencia de los proyectos de ley que están a disposición de la ciudadanía para su análisis y apoyo por parte del sistema electrónico de la Justicia Electoral.

El cambio legislativo propuesto fortalecerá los principios de eficiencia, publicidad y transparencia, así como mejorará en gran medida la democracia brasileña, a través de la iniciativa legislativa popular. El ciudadano, al acudir al Registro Electoral de su ciudad, tendría las propuestas de iniciativa popular registradas en el sistema electrónico de la Justicia Electoral Brasileña y podría apoyar la propuesta que le interese.

Además, inmediatamente después de la adopción del procedimiento mencionado en el párrafo anterior, el sistema electrónico del Tribunal Electoral contabilizaría el número de apoyos al citado proyecto de ley de iniciativa popular, con la autenticidad de la conferencia ciudadana que lo firmó digitalmente. Todo esto en beneficio del fortalecimiento de la democracia.

La enmienda que se analiza, en síntesis, posibilitaría el apoyo a las iniciativas legislativas populares a través de la firma electrónica, y también pondría el sistema biométrico de la Justicia Electoral brasileña a disposición de los electores que no cuenten con dicha firma o que prefieran utilizar el sistema electoral para realizar la mencionada manifestación de apoyo⁴⁵⁷.

⁴⁵⁷ El Tribunal Superior Electoral de Brasil, en sesión administrativa celebrada el 31/08/2021, aprobó una resolución que regula los mecanismos de recogida de firmas electrónicas para que un partido político en formación pueda obtener el apoyo necesario de los electores para

1.2.4. La regulación de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado para la difusión de propuestas.

La sociedad contemporánea es reconocida, entre otras cosas, por su intenso progreso tecnológico y científico, en medio de relaciones cada vez más intensas entre sus ciudadanos, en un mundo globalizado. Este escenario tiene ventajas y desventajas en cuanto a la intensidad de la participación popular en la toma de decisiones políticas de los Estados.

Un ciudadano, por notable que sea desde la perspectiva de su influencia social sobre las personas, tendría dificultades para atraer la atención y el compromiso de una parte significativa de los ciudadanos de un determinado Estado para apoyar proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift*.

Así, por lo general, los cambios legislativos que surgen de iniciativas populares que han tenido éxito son impulsados por organizaciones de la sociedad civil y, en ocasiones, incluso por entidades estatales. ¿Debería o no estar regulada dicha participación por la legislación brasileña? ¿Traería tal regulación alguna mejora a la calidad democrática del país o no?

La ley brasileña n° 9.709/1988, que regula el ejercicio de la *democracia lift*, no prevé la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las etapas extraparlamentarias o intraparlamentarias de la tramitación de los proyectos de ley derivados de esta forma de participación popular.

En apenas dos artículos de la ley en análisis, se reproducen las disposiciones constitucionales sobre el tema y se estipula que el proyecto de ley de iniciativa popular debe limitarse a un solo tema; no puede ser rechazado

su creación. Esta normativa va en la misma dirección que ahora se defiende en esta investigación de utilizar la tecnología para promover una mayor participación popular en el proceso legislativo. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE regulamenta coleta de assinaturas eletrônicas em apoio à criação de partido, disponible en: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Agosto/tse-regulamenta-coleta-de-assinaturas-eletronicas-em-apoio-a-criacao-de-partido>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

por defecto de forma, correspondiendo a la Cámara de Diputados, por su órgano competente, subsanar las irregularidades de técnica o redacción legislativa; y que la Cámara de Diputados, verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 13 y párrafos respectivos, dará seguimiento a la iniciativa popular, de acuerdo con las normas del Reglamento Interno.

A su vez, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, en su artículo 252, III, disciplina que será lícito que la entidad de la sociedad civil patrocine la presentación de un proyecto de ley de iniciativa popular, siendo también responsable de la recolección de firmas⁴⁵⁸, sin presentar más detalles sobre el tema.

La sencillez de la legislación que regula el ejercicio de *democracia lift* en Brasil, debe considerarse un punto positivo, en cuanto a la aprobación exitosa de los proyectos de ley hasta entonces en el país. Por otro lado, y profundizando en lo defendido anteriormente sobre las ventajas de regular una comisión promotora para actuar en la etapa intraparlamentaria de la *democracia lift*, es innegable la importancia de las instituciones de la sociedad civil como instrumentos para el fortalecimiento del Estado Constitucional.

¿Y cuáles deberían ser, a nuestro entender, los puntos claves a ser regulados sobre la posibilidad de participación de tales organizaciones en la tramitación de los trámites que componen el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil?

El primer tema que debe abordarse se refiere a qué entidades están incluidas en el concepto de organizaciones de la sociedad civil en Brasil. La respuesta a esta pregunta se puede obtener leyendo la Ley brasileña n°

⁴⁵⁸ La doble función de las normas que componen el Reglamento Interno es afirmada por Víctor Aguiar Jardim de Amorimos, al citar a Luis Sánchez Agesta, al concluir que "el reglamento interno no es sólo 'derecho interno', sino también 'derecho material', ya que su alcance y aplicabilidad va más allá de los límites de la respectiva Cámara Legislativa, afectando a terceros y a las relaciones interinstitucionales entre los Poderes y otras autoridades". AMORINOS, V. A. J., "O carácter dinâmico dos regimentos internos das casas legislativas", *Revista Síntese*, n. 130, 2016.

13.019/2014, que establece el marco legal para las asociaciones entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil, las clasifica como entidades privadas sin fines de lucro, sociedades cooperativas y organizaciones religiosas que se dediquen a actividades o proyectos de interés público y carácter social distintos de los destinados a fines exclusivamente religiosos.

Las organizaciones de la sociedad civil desarrollan servicios públicos a la sociedad y a través de ellas los ciudadanos pueden reunirse para discutir sus derechos, deberes, necesidades, intereses y formas de actuar para lograr sus objetivos. Los ciudadanos así organizados pueden actuar desarrollando tanto actividades en alianza con el Estado, orientadas a la implementación de políticas públicas, como actividades orientadas a la realización de sus propios proyectos.

El Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, en Brasil, cuenta con una plataforma virtual, donde presenta los datos de las organizaciones de la sociedad civil en Brasil. Contiene información para el año 2020, que muestra que en Brasil existen 781,921 (setecientos ochenta y un mil y novecientas veintiuna) organizaciones sociales, lo que demuestra el número y capilaridad de estas organizaciones en el país⁴⁵⁹.

En este sentido, Martínez Pujalte, al analizar la necesidad de prolongar la participación ciudadana en la adopción de decisiones políticas más allá de la participación en el proceso electoral, destaca que la actual democracia

⁴⁵⁹ Entre las 781.921 organizaciones sociales, es decir, aquellas con Registro Nacional de Personas Jurídicas en actividad en Brasil, 1.114 son Organizaciones Sociales, regidas por la Ley nº 9.637/1998 y 7.046 son Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, disciplinadas pela Lei nº 9.790/1999. Dichas calificaciones legales son otorgadas por la Administración Pública para que la entidad pueda recibir beneficios de los gobiernos y organismos públicos (en forma de establecimiento de asociaciones, asignaciones presupuestarias, exenciones fiscales, etc.) para llevar a cabo sus actividades, que necesariamente deben ser de interés colectivo para la sociedad. BRASIL. Mapa das Organizações da Sociedade Civil, disponible en: <https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/7883-relatoriososocipfinal.pdf>. [Consultado en: 4 diciembre 2021].

representativa se articula en torno a los partidos políticos, que serían los protagonistas prácticamente exclusivos de la actividad parlamentaria, incluido el procedimiento legislativo.

Sin embargo, el profesor español subraya que hay que tener en cuenta que en la sociedad actual los partidos políticos no son el único medio de integración y expresión de las preferencias de los ciudadanos, y que también existen otras organizaciones en las que los ciudadanos se agrupan para defender intereses. Por todo ello, concluye que sólo con la posibilidad de participar más allá del momento de la participación electoral se podrá oportunizar la participación de grupos y asociaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones⁴⁶⁰.

Además de la referencia expresa a aquellas entidades que son consideradas por la legislación como organizaciones de la sociedad civil, la regulación de la materia debe prever la necesidad de formalizar los vínculos que existen entre la organización y la propuesta legislativa a ser presentada por el ejercicio de la *democracia lift*.

Es decir, desde la perspectiva de la necesaria transparencia, debe quedar claro cuál es la motivación para la presentación de la propuesta para un determinado cambio/innovación legislativa y cuál es su relevancia con los objetivos institucionales que se pretenden alcanzar con su futura aprobación.

Avanzando en el análisis del tema referente a la posibilidad de que entidades colectivas tengan legitimidad para participar en la etapa extraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, se deben considerar las ventajas o no de tener tal legitimidad formalmente conferida al Ministerio Público. Esta reflexión debe realizarse teniendo en cuenta, en particular, la situación práctica que se dio en el proyecto denominado “Dez

⁴⁶⁰ MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 23, 2010, pp. 254-274, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3409502>. [Consultado en: 30 julio 2022].

medidas de combate à corrupção”, mencionado en otra parte de esta investigación.

El proyecto surgido del ejercicio de la *democracia lift* denominado "Dez medidas de combate à corrupção" fue presentado el 29 de marzo de 2016 y, desde el 3 de julio de 2019, se encuentra en la Cámara de Diputados para el examen de las enmiendas presentadas por el Senado Federal en revisión.

Teniendo en cuenta las actuaciones del Ministerio Público Federal como impulsor de dicho proyecto⁴⁶¹, se observa que el Ministerio Público brasileño es una institución permanente, esencial para la función jurisdiccional del Estado, responsable de la defensa del orden jurídico, el régimen democrático y los intereses sociales e individuales inaccesibles, según lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución brasileña de 1988. En este sentido, el Fiscal General de la República⁴⁶² tiene la iniciativa de presentar propuestas de leyes complementarias y ordinarias en virtud del artículo 61 de la Constitución⁴⁶³.

Además de ser conferido por la Constitución brasileña de 1988 una atribución general de defensa del régimen democrático, las distintas ramas del Ministerio Público en Brasil crearon órganos en sus estructuras

⁴⁶¹ El Ministerio Público Federal de Brasil presentó a la sociedad el proyecto denominado “Dez medidas para aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade”. Las propuestas tienen como objetivo, según la información contenida en la página web del proyecto, promover la transparencia, la prevención, la eficiencia y la eficacia, entre otros resultados allí expuestos. BRASIL. Ministerio Público Federal, *op. cit.*

⁴⁶² El Fiscal General de la República es el jefe del Ministerio Público de la Unión y ejerce las funciones del Ministerio Público ante el Supremo Tribunal Federal y el Tribunal Superior de Justicia, además de ser el Fiscal Jefe Electoral.

⁴⁶³ El artículo 128 de la Constitución brasileña de 1988 establece que el Ministerio Público comprende: I - el Ministerio Público de la Unión, que incluye: a) el Ministerio Público Federal; b) el Ministerio Público del Trabajo; c) el Ministerio Público Militar; d) el Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales; II - los Ministerios Públicos de los Estados. Se puede encontrar información más detallada sobre los tipos de legitimidad de la iniciativa legislativa en el ámbito institucional del Ministerio Público en LIMA, C. H. S., “Limites às modificações das leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais”, *Revista Consultor Jurídico*, 2018, disponible en: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-30/mp-debate-limites-modificacoes-leis-organicas-mps-estaduais>. [Consultado en: 4 agosto 2021].

administrativas con atribuciones específicas de promover la ciudadanía y la dignidad de la persona humana.

Desde esta perspectiva, la cuestión es si la participación del Ministerio Público en una comisión promotora de una iniciativa legislativa popular o incluso como una de las instituciones patrocinadoras informales de los movimientos sociales que llevan a cabo las actividades de la fase extraparlamentaria de los proyectos de ley y/o enmiendas a la Constitución mediante el ejercicio de la *democracia lift* se ajustaría a sus atribuciones constitucionales.

Estamos convencidos de la relevancia que tienen las entidades de la sociedad civil como participantes en las deliberaciones que tienen lugar en los espacios públicos informales, como se ha dicho anteriormente. No obstante, creemos que el Ministerio Público, como institución, no debe participar como promotor directo o incluso informal de las mencionadas deliberaciones.

La Constitución brasileña de 1988 presenta en su artículo 127, § 1, la unidad, la indivisibilidad y la independencia funcional como principios institucionales del Ministerio Público brasileño. Según las enseñanzas de Moraes, el primero significa que los miembros del Ministerio Público integran un solo cuerpo bajo la dirección de un solo Fiscal General.

El segundo está caracterizado por el hecho de que sus miembros no están vinculados a los procesos en que actúan y pueden ser sustituidos por otros de acuerdo con las normas jurídicas. Por último, el principio de la independencia funcional está relacionado con el hecho de que, en el ejercicio de sus funciones, el miembro del Ministerio Público no está sometido a las órdenes de nadie, sino que sólo debe rendir cuentas a la Constitución, a las leyes y a su conciencia⁴⁶⁴.

⁴⁶⁴ MORAES, A., *op. cit.*, p. 613.

Las funciones institucionales del Ministerio Público también están enumeradas en una relación en el artículo 129 de la Constitución brasileña de 1988. Para que el Ministerio Público brasileño pueda ejercer sus funciones constitucionales de forma plena e independiente, se le aseguran las garantías constitucionales de carácter institucional y para sus miembros. Las garantías para los miembros, a su vez, se dividen en garantías de libertad y de imparcialidad o prohibiciones⁴⁶⁵.

Lo que no nos interesa en este momento es observar las prohibiciones del ejercicio de la política partidista, añadida a través de la enmienda constitucional nº 45/2004, y la prohibición de ejercer cualquier otra función pública, excepto la de la docencia. Tenemos en cuenta que las prohibiciones tienen como razón de ser la necesidad constitucional de alejarse de situaciones que puedan generar, entre otras cosas, posibles incompatibilidades para el ejercicio de las funciones institucionales de sus miembros.

Los miembros del Ministerio Público no deben permanecer ajenos a lo que acontece en la sociedad, por el contrario, deben formar parte de ella para estar informados de las demandas más relevantes sobre los temas que constitucionalmente deben actuar, ya sea judicial o extrajudicialmente.

En este sentido, el Consejo Nacional del Ministerio Público de Brasil⁴⁶⁶ publicó la Recomendación Nº 25/2017, recomendando a las unidades y dependencias del Ministerio Público de Brasil la realización de encuentros con los movimientos sociales. Entre los propósitos de esta recomendación se encuentra el de promover el acercamiento del Ministerio Público a diversos sectores de la población, no sólo en la búsqueda de la atención de sus

⁴⁶⁵ MORAES, A., *op. cit.*, pp. 622-639.

⁴⁶⁶ El Consejo Nacional del Ministerio Público de Brasil, creado por la Enmienda Constitucional 45/2004, es el órgano encargado de controlar la actuación administrativa y financiera del Ministerio Público de Brasil.

demandas, sino también para coadyuvar con el Órgano en el cumplimiento de su misión constitucional⁴⁶⁷.

Lo que pretendemos concluir con las afirmaciones anteriores es que el Ministerio Público, a través de sus miembros, puede eventualmente enfrentar demandas en las que deba manifestarse, judicial o extrajudicialmente, que involucren cuestiones relacionadas con hechos vinculados a trámites, extraparlamentarios o intraparlamentarios, que formen parte de un procedimiento para el ejercicio de la *democracia lift*. Por tanto, entendemos que esta situación justificaría su no participación directa en dichos procedimientos.

Por otro lado, los miembros del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Defensoría Pública, por citar algunos ejemplos, pueden participar en asociaciones, entidades de clase, que tienen entre sus objetivos, por ejemplo, el fortalecimiento de los valores del Estado Democrático de Derecho⁴⁶⁸. Estas asociaciones podrían, a nuestro entender, participar en comisiones promotoras para la presentación de iniciativas legislativas populares, sin que sus asociados se encuentren con situaciones de incompatibilidad como las mencionadas anteriormente.

Por último, otro punto que consideramos relevante es el relativo al papel del Estado en la difusión de la existencia de las propuestas derivadas del ejercicio de la *democracia lift*. Esta actuación no estaría relacionada con la

⁴⁶⁷ BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, Normas e Atos, disponible en: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5231/&highlight=WyJwYXJ0aWRcdTAwZTFyaWEiXQ.> [Consultado en: 1 agosto de 2022].

⁴⁶⁸ El Estatuto de la Asociación Nacional de Miembros del Ministerio Público - CONAMP, por ejemplo, establece entre sus fines: Colaborar con los Poderes Públicos en el desarrollo de la justicia, la seguridad pública y la solidaridad social; colaborar con el Gobierno, como órgano técnico y asesor, en el estudio y solución de los problemas que se relacionen con el Ministerio Público y sus integrantes; desarrollar acciones en las áreas específicas de las funciones institucionales, entre otras, las de derechos humanos y sociales, del consumidor, del medio ambiente, de la propiedad colectiva, de la niñez y la juventud, penal, civil y electoral; desarrollar otras actividades compatibles con su objeto, aprobadas por sus órganos.

aprobación o no del contenido de las iniciativas legislativas populares presentadas, sino con el papel de promoción de la información, como fortalecimiento de la propia ciudadanía⁴⁶⁹.

En este sentido, en cuanto a la posibilidad/necesidad de regular las acciones del Estado para la difusión de propuestas surgidas del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, entendemos que el Estado, a través de su Justicia Electoral, debe divulgar en sus medios de comunicación, luego después de la aprobación de la solicitud realizada por la comisión promotora de su registro, la existencia de una nueva iniciativa legislativa popular que está sujeta a evaluación por parte de la sociedad.

Esta divulgación, además de concienciar a la sociedad del inicio de la etapa extraparlamentaria de una nueva iniciativa legislativa popular a los efectos de su discusión y el análisis de los ciudadanos, tendría también la finalidad de esclarecer a los ciudadanos que deseen apoyarla sobre la disponibilidad del sistema biométrico de Justicia Electoral para tal fin⁴⁷⁰. Esto, considerando lo que defendemos como posible y adecuado, tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico, en relación con las mejoras para el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil.

1.2.5. Las materias legislativas que deben ser objeto del ejercicio de la *democracia lift*.

⁴⁶⁹ Mesquita, al analizar el tema de los impactos de los medios de comunicación en la democracia, concluye que “Os resultados aqui apresentados sugerem um papel positivo da mídia para o engajamento cívico. Todas as variáveis de mídia testadas mostraram-se positivamente associadas com as três dimensões de engajamento cívico analisadas: a participação política, a eficácia política e o interesse por política”. MESQUITA, Nuno Coimbra, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁷⁰ El segundo propósito está directamente relacionado con la mejora de la legislação, com a inclusão de possibilidade das assinaturas eletrônicas de apoio de iniciativas legislativas populares por meio da utilização do sistema biométrico da Justiça Eleitoral brasileira.

Los temas que pueden ser objeto del ejercicio de la *democracia lift* son identificados, generalmente, por las Constituciones de los Estados que prevén la citada forma de participación popular en el procedimiento legislativo, a través de la delimitación de aquellos temas que no pueden ser objeto del citado ejercicio.

Los principales temas que se han excluido son “Constitución, tratados internacionales, impuestos, presupuestos y medidas de gracia, además de, para América Latina, el ámbito de seguridad y defensa⁴⁷¹”.

Desde esta perspectiva, Suárez Antón presenta una clasificación en dos grupos, donde distingue los países que no tienen restricciones materiales de los que sí las tienen. Estos últimos, divididos a su vez en un grupo con un nivel alto y otro con un nivel muy alto de restricciones⁴⁷².

Almagro, al tratar la reglamentación normativa de la *democracia lift* en España, señala que se trata de un mecanismo de democracia participativa de discreta funcionalidad, afirmando que la regulación constitucional “es severamente restrictiva y procedimentalmente generalista”, con el núcleo principal de las decisiones políticas excluido⁴⁷³.

Fernández Silva al tratar las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular en España, resalta que, el artículo 87.3 de la Constitución española de 1978 excluye de manera explícita las materias propias de ley orgánica, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional y la prerrogativa de

⁴⁷¹ Suárez Antón, O. J., *op. cit.*, p. 90.

⁴⁷² Guatemala, Honduras, Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Italia, Letonia y Lituania estarían en el primer grupo. En el grupo de alta restricción estarían México, Costa Rica, Perú, Holanda, Polonia y Rumanía. Y por último, habría países con restricciones muy elevadas, como Argentina, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Brasil, Ecuador, Portugal y España. Suárez Antón, O. J., *op. cit.*, p. 92.

⁴⁷³ ALMAGRO CASTRO, D., “El derecho fundamental de participación política en España y Brasil: una perspectiva comparada”, tesis doctoral, *Depósito de Investigación Universidad de Sevilla*, 2014, p. 240, disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/46320>. [Consultado en: 30 julio 2022].

gracia. Y, “De forma implícita, el Constituyente apartó las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Norma, aunque probablemente olvidó incluirlas en el artículo 87.3⁴⁷⁴”.

La legislación brasileña, por su parte, establece las competencias exclusivas para la iniciativa de proyectos de ley⁴⁷⁵, previstas en el artículo 61 de la Constitución vigente, como restrições materiais ao exercício da *democracia lift*. Así, el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil puede estar sujeto a temas que sean competencias privativas de la Unión y el Congresso Nacional, comprendidas en los artículos 22 a 48, así como las comprendidas en el artículo 68, § 1, todas ellas de la actual Constitución brasileña, que no pueden ser delegadas por el Congreso Nacional al Presidente de la República, según advierte Almagro Castro⁴⁷⁶.

Por lo tanto, las legislaciones brasileña y española, como se ha mencionado anteriormente, reglamentan los temas que pueden ser objeto del ejercicio de la *democracia lift* en cada uno de sus Estados.

Un punto común en estas legislaciones es el hecho de que ambas no prevén la posibilidad de presentación de propuestas de modificación de sus

⁴⁷⁴ FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, *op. cit.*, pp. 139-140.

⁴⁷⁵ Desde una perspectiva brasileña, “Diz-se iniciativa de lei parlamentar a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais/Senadores da República) de apresentação de projetos de lei. Diz-se, por outro lado, iniciativa extraparlamentar aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos (iniciativa popular de lei). Por sua vez, a iniciativa concorrente é aquela pertencente a vários legitimados de uma só vez (por exemplo: parlamentares e Presidente da República), enquanto iniciativa exclusiva é aquela reservada a determinada cargo ou órgão (por exemplo: CF, art. 61, § 1º)”. MORAES, A., *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2010, p. 654.

⁴⁷⁶ ALMAGRO CASTRO, D., “El derecho fundamental de participación política en España y Brasil: una perspectiva comparada”, tesis doctoral, *Depósito de Investigación Universidad de Sevilla*, 2014, disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/46320>. [Consultado en: 30 julio 2022], p. 380.

Constituciones mediante el ejercicio de la *democracia lift*⁴⁷⁷. Como punto divergente, se puede señalar que la legislación española es más restrictiva en cuanto a las materias que pueden ser objeto del ejercicio de la *democracia lift*, si se compara con la legislación brasileña en este punto⁴⁷⁸.

El ejercicio de la *democracia lift* en Brasil se refiere a la presentación de un proyecto de ley a la Cámara de Diputados, leyes ordinarias y complementarias⁴⁷⁹, con la obligación de respetar la distribución competencial entre los diversos entes territoriales, como alerta Almagro⁴⁸⁰. Aunque la Constitución brasileña de 1988 es mucho menos restrictiva que la española, en relación con las temáticas que pueden ser objeto de la misma, todavía es necesario analizar si existen fundamentos jurídicos expresos o

⁴⁷⁷ En relación con la disciplina de la democracia de ascensor en España, Vidal Marín, presenta algunas propuestas de lege ferenda para la mejora del instituto, entre ellas, la posibilidad de presentar enmiendas a la Constitución a través de la iniciativa legislativa popular, señalando que "Es por ello por lo que considero que solamente deberían estar vedadas a la iniciativa legislativa popular la reforma total de la Constitución, el articulado del Título Preliminar, los derechos comprendidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título I y el Título II79. El resto de los enunciados contenidos en nuestra norma fundamental sí podrían ser objeto de iniciativas procedentes de los ciudadanos". VIDAL MARÍN, T., "Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular", *Revista para el Análisis del Derecho*, n. 2, 2015, p. 50, disponible en: <https://indret.com/?edicion=2.15>. [Consultado en: 3 octubre 2022].

⁴⁷⁸ Almagro presenta consideraciones sobre las posibles razones que llevaron al legislador español a regular el tema de forma restrictiva. ALMAGRO CASTRO, D., "La iniciativa legislativa popular en la constitución española: posibles mejoras a la luz de la constitución brasileña de 1988", *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 26, 2018, pp. 5-13, disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419705&d=1. [Consultado en: 10 enero 2022].

⁴⁷⁹ "São duas as diferenças entre lei complementar e lei ordinária. A primeira é material, uma vez que somente poderá ser objeto de lei complementar a matéria taxativamente prevista na Constituição Federal. [...] A segunda é formal e diz respeito ao processo legislativo, na fase de votação. Enquanto o quórum para aprovação da lei ordinária é de maioria simples (art. 47), o quórum para aprovação de lei complementar é de maioria absoluta (art. 69), ou seja, o primeiro número inteiro subsequente à divisão dos membros da Casa Legislativa por dois." MORAES, A., *Direito Constitucional*, *op. cit.*, p. 676.

⁴⁸⁰ ALMAGRO CASTRO, D., *op. cit.*, p. 9.

implícitos en la Constitución brasileña de 1988 que impidan su alteración mediante el ejercicio de la *democracia lift*⁴⁸¹.

El artículo 1 de la Constitución brasileña de 1988 presenta un retrato de la forma del Estado brasileño, al afirmar que la República Federativa de Brasil está formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal. A su vez, los Estados de la Federación Brasileña se organizan y rigen por las Constituciones y leyes que adoptan, observando los principios de la Constitución de Brasil.

En este sentido, los Estados miembros de la federación brasileña tienen una autonomía caracterizada por una triple capacidad de autoorganización y autorregulación, autogobierno y autoadministración. “Os Estados-membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, caput), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos⁴⁸²”.

La federación brasileña está compuesta, en términos de Estados miembros, por veintiséis Estados y el Distrito Federal, cada uno con su propia Constitución, excepto el Distrito Federal, que tiene una Ley Orgánica.

En este universo de análisis, siete de ellos no prevén la posibilidad de ejercer la *democracia lift* para la presentación de proyectos de enmiendas a

⁴⁸¹ El ejercicio de la *democracia lift* para la presentación de enmiendas constitucionales tampoco es posible en España, como aclara Fernández Silva al afirmar que “La reforma constitucional se entiende también apartada de la presentación de iniciativas populares como se deriva de la lectura del art. 166 CE, aunque no se mencione ni en el art. 87.3 CE ni en la LOILP, probablemente por considerarse que la ILP no se refiere a un procedimiento de tal naturaleza, sino a la presentación de proposiciones de ley”. FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, *op. cit.*, p. 140.

⁴⁸² MORAES, A., *Direito Constitucional*, *op. cit.*, p. 277.

sus Constituciones/Ley Orgánica, PEC, mientras que los otros veinte tienen esta disposición según el cuadro siguiente:

| Estados miembros | Previsión de Democracia Lift - PEC | Disposición constitucional |
|-------------------------|---|-----------------------------------|
| Acre | Sí | Art. 53, III |
| Alagoas | Sí | Art. 85, IV |
| Amapá | Sí | Art. 110 |
| Amazonas | Sí | Art. 32, IV |
| Bahia | Sí | Art. 31 |
| Ceará | Sí | Art. 6 |
| Distrito Federal | Sí | Art. 70, III |
| Espírito Santo | Sí | Art. 62, III |
| Goiás | Sí | Art. 19, IV |
| Maranhão | Sí | Art. 41, IV |
| Mato Grosso | No | |
| Mato Grsso do Sul | No | |
| Minas Gerais | No | |
| Pará | Sí | Art. 8 |
| Paraíba | Sí | Art. 62, IV |
| Paraná | No | |
| Pernambuco | No | Art. 17, III |
| Piauí | Sí | |
| Rio de Janeiro | Sí | Art. 111, IV |
| Rio Grande do Norte | Sí | Art. 45, III |
| Rio Grande do Sul | Sí | Art. 58, IV |
| Rondônia | Sí | |
| Roraima | No | Art. 39, IV |
| Santa Catarina | Sí | Art. 49, IV |
| São Paulo | Sí | Art. 22, IV |
| Sergipe | Sí | Art. 56, IV |
| Tocantins | No | |

Por tanto, lo que podemos comprobar es que la gran mayoría de los Estados miembros de la federación brasileña prevén la posibilidad de presentar propuestas de enmiendas a sus constituciones / leyes orgánicas mediante la *democracia lift*, lo que significa que esta opción es un proceso político y no una limitación fáctica o jurídica de la Constitución brasileña de 1988.

En el escenario latinoamericano, Hernández afirma que “Ocho Constituciones prevén en la actualidad la iniciativa popular de ley ordinaria o formal, junto a la de reforma y/o enmienda constitucional (Uruguay, Colombia, Paraguay, Perú, Venezuela, Costa Rica, Ecuador y Bolivia). Por su parte, Guatemala solo reconoce la iniciativa popular de reforma constitucional, mientras que Cuba, Brasil, Argentina, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y México, no reconocen la iniciativa popular de reforma o enmienda constitucional, en Cuba, al menos taxativamente⁴⁸³”.

Fernández Silva aborda la cuestión de la exclusión de la reforma constitucional desde la perspectiva de la Constitución española de 1978, afirmando que el texto inicial de dicha Constitución no incluía tal restricción, que fue introducida mediante la presentación de una enmienda ante la Comisión de Asuntos Constitucionales.

A continuación, el profesor español aclara que los defensores de la restricción tenían la intención de proteger el texto constitucional de posibles tensiones incontroladas, bajo los argumentos de la cautela y el Derecho Comparado. Por otro lado, quienes se opusieron argumentaron, entre otras cosas, la existencia de una incongruencia al restringir este derecho en relación

⁴⁸³ HERNÁNDEZ, T. Y. G., “La iniciativa legislativa popular en América Latina – Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental”, *Revista de Investigações Constitucionais*, n. 1, Curitiba, 2019, p. 48, disponible en: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/58984>. [Consultado en: 10 enero 2022].

con los principios de soberanía popular y el principio participativo que impregnan los preceptos constitucionales españoles⁴⁸⁴.

Después de analizar ampliamente los principales argumentos a favor y en contra de la inserción de la restricción de la posibilidad de presentar proyectos de ley de iniciativa popular para la reforma constitucional en la Constitución de 1978, Fernández Silva expone su opinión sobre la cuestión si las precauciones que motivaron la opción en el momento de la citada restricción seguirían haciéndola aconsejable. El profesor argumenta que “Una propuesta de reforma de la Constitución avalada por una fracción respetable del cuerpo electoral que posteriormente no alcanzara las mayorías necesarias en el Parlamento probablemente tensara más aún la relación entre los órganos representativos y el electorado, por lo que no se debe caer en el tópico de que la democracia directa es la auténtica y la representativa un modelo defectuoso⁴⁸⁵”.

También en relación con el texto constitucional español de 1978, Manuel Ramírez afirma que la ausencia de una disposición constitucional para la presentación de enmiendas a la Constitución de 1978 mediante la iniciativa legislativa de los ciudadanos le parece carente de todo sentido y justificación.

Por lo tanto, explica que “Por iniciativa de los ciudadanos no puede ni siquiera abrirse el camino para poner en marcha algo que, como señalara en su día Manuel Contreras, son las Cortes quienes tienen la última palabra. El férreo sistema de reforma constitucional, propio de un texto de naturaleza

⁴⁸⁴ Estos son sólo algunos de los argumentos que esgrimen los defensores y los detractores de la aprobación de la restricción en cuestión. Un estudio más profundo de los argumentos de los parlamentarios constituyentes y de los doctrinarios españoles sobre el tema puede encontrarse en las consideraciones formuladas por Fernández Silva. FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, *op. cit.*, pp. 177-196.

⁴⁸⁵ Fernández Silva considera que, aunque nada se opone hoy a su introducción en la Constitución española, su operatividad requeriría condiciones que mejorasen la representatividad, la defensa y la transparencia del instituto. FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, *op. cit.*, pp. 190-192.

rígida, hubiera sido suficiente en los restantes pasos establecidos y nada fáciles de cubrir. Aquí se quiso poner obstáculo desde el principio⁴⁸⁶”.

Pasando a la legislación constitucional brasileña, encontramos en su primer artículo que la República Federativa de Brasil se constituye en un Estado Democrático de Derecho, teniendo como una de sus bases la ciudadanía. Además, en el artículo 14 encontramos que la soberanía popular se ejercerá por sufragio universal y por voto directo y secreto, con igual valor para todos, y conforme a la ley, entre otros, por iniciativa popular, la *democracia lift*.

La *democracia lift*, como ya se ha señalado, en los términos del § 2. del artículo 61. de la Constitución brasileña de 1988, puede ejercerse mediante la presentación a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley, sin que tal posibilidad esté prevista en el texto constitucional brasileño para la presentación de enmiendas a la propia Constitución. Esta situación presenta una incongruencia, ya que el pueblo tiene el poder constituyente, pero no puede presentar un proyecto de ley para modificar la Constitución, mediante el ejercicio de la *democracia lift*.

El artículo 60 de la Constitución brasileña de 1988 establece que la Constitución podrá ser reformada a propuesta de al menos un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado Federal; del Presidente de la República; de más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación, actuando cada una de ellas por mayoría relativa de sus miembros.

Una de las consideraciones expuestas por Fernández Silva sobre la situación española de restringir la posibilidad de presentar enmiendas a la Constitución de 1978 mediante el ejercicio de la *democracia lift* fue que “el condicionante histórico – que vinculaba la democracia directa con regímenes

⁴⁸⁶ RAMÍREZ, M., “El reforzamiento de la participación política”, *Revista de Derecho Político*, n. 36, pp. 27-45, disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8567>. [Consultado en: 6 agosto 2022].

autoritarios o movimientos antidemocráticos – y el contexto social que imperaba en el momento Constituyente influyeron decisivamente en las cautelas mantenidas en el procedimiento de reforma. El Constituyente probablemente pensara que manteniendo la iniciativa de reforma en el ámbito puramente representativo estaba protegiendo el orden constitucional de movimientos críticos con la Constitución, o del componente manipulable de este tipo de instrumentos, que muchas veces han actuado más bien como falseadores de la democracia o legitimadores de decisiones previamente adoptadas⁴⁸⁷.

Consideramos que la preocupación señalada anteriormente no sería una justificación para la existencia de una eventual restricción en Brasil. La Constitución brasileña de 1988 prevé la posibilidad de modificar normas de la propia Constitución mediante un procedimiento legislativo especial en relación con el procedimiento legislativo ordinario.

Este procedimiento especial tiene disposiciones más laboriosas que determinan que la propuesta será discutida y votada en cada cámara del Congreso, en dos vueltas, considerándose aprobada si obtiene, en ambas, tres quintos de los votos de los respectivos miembros.

Según Alexandre de Moraes, la Constitución brasileña de 1988 tiene dos grandes tipos de limitaciones al poder de reforma: las expresas y las implícitas. Los primeros, a su vez, se subdividen en tres subespecies: circunstanciales, materiales y formales. Las limitaciones implícitas al poder de reforma, que son las que se derivan de las limitaciones expresas, se dividen en dos grupos, uno relativo a las normas sobre el titular del poder constituyente de reforma y otro relativo a las disposiciones sobre la posible supresión de las limitaciones expresas⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, *op. cit.*, pp-189.

⁴⁸⁸ MORAES, A., *op. cit.*, pp. 670-672.

En cuanto a las limitaciones señaladas anteriormente, centraremos nuestras reflexiones en las limitaciones expresas materiales⁴⁸⁹ y en las limitaciones implícitas relativas a las disposiciones sobre la posible supresión de las limitaciones expresas, con el fin de analizar si en el escenario legislativo brasileño habría algún argumento jurídico, o incluso político, para la ausencia de la posibilidad de presentar una enmienda a la Constitución a través del ejercicio de la *democracia lift*.

En sus treinta y cuatro años de existencia, la Constitución brasileña de 1988 ha sido modificada mediante la promulgación de enmiendas a su texto original en ciento veinticinco ocasiones. Así, incluso con un procedimiento legislativo más difícil, se han promulgado una media de tres enmiendas cada año desde 1988⁴⁹⁰. Alexandre de Moraes hace hincapié en que “A alterabilidade constitucional, embora se possa traduzir na alteração de muitas disposições da constituição, sempre conservará um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema originário da constituição⁴⁹¹”.

A este respecto, observamos que el párrafo 4 del artículo 60 de la Constitución brasileña de 1988 establece que no será objeto de deliberación la propuesta de enmienda que tienda a abolir: la forma federativa del Estado; II - el voto directo, secreto, universal y periódico; III - la separación de poderes; IV - los derechos y garantías individuales. Estas materias constituyen el núcleo

⁴⁸⁹ Paulo Bonavides, al tratar el tema de las limitaciones materiales, destaca la distinción entre el poder constituyente originario y el poder constituyente derivado. “O primeiro, entendido como um poder político fora da Constituição e acima desta, de exercício excepcional”. O segundo, por sua vez, pode jurídico, “achando-se contido na Constituição e sende de natureza limitado. Não poderá ele sobrepor-se assim ao texto constitucional”. BONAVIDES, P., *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Malheiros Editores, 2015, pp. 205-206.

⁴⁹⁰ La primera enmienda de la actual Constitución brasileña fue promulgada el 31 de marzo de 1992, con publicación en el Boletín Oficial el 6 de abril de 1992. El último, el número 125, se promulgó el 14 de julio de 2022, con publicación en el Diário Oficial da União el 15 de julio de 2022.

⁴⁹¹ MORAES, A., *op. cit.*, 2010, p. 670.

intangible de la Constitución Federal, tradicionalmente denominadas cláusulas pétreas⁴⁹².

Dentro de esta perspectiva, se prohíbe, es decir, ni siquiera se someterá a deliberación, cualquier tipo de propuesta de modificación de la Constitución brasileña de 1988 que ofenda alguna de sus cláusulas pétreas.

Por lo tanto, la concesión a los ciudadanos de presentar una propuesta de modificación de la Constitución a través de la *democracia lift* no traería inestabilidad al sistema democrático brasileño, y, por el contrario, cuando sus requisitos estén bien dimensionados, puede convertirse en un instrumento para fortalecer la calidad democrática en Brasil⁴⁹³.

Además de lo anterior, es reconocido por la doctrina constitucional que la norma constitucional que prevé las limitaciones plasmadas en el artículo 60 de la Constitución brasileña de 1988 es implícitamente irreformable, “pois se diferente fosse, a proibição expressa poderia desaparecer, para, só, posteriormente, desaparecer, por exemplo, as cláusulas pétreas⁴⁹⁴”.

De esta forma, entendemos que no existe ninguna norma o principio implícito en la Constitución brasileña de 1988 que prohíba su reforma

⁴⁹² MORAES, A., *op. cit.*, p. 672.

⁴⁹³ Es necesario tener en cuenta, además, que cualquier modificación de la Constitución brasileña de 1988 que viole sus cláusulas fundamentales puede ser analizada a través del control abstracto por el Supremo Tribunal Federal de Brasil, según el entendimiento consolidado en él, entre otros por la sentencia de la Acción Declaratoria de Inconstitucionalidad n° 4.888, cuando el Relator de la acción, el juez Cármen Lúcia, afirmó que “No sistema brasileiro, emenda constitucional submete-se ao controle abstrato de constitucionalidade por este Supremo Tribunal, quando for o caso. Como o processo de sua formação e os limites materiais à atuação do constituinte reformador são expressas na Constituição (§ 4º do art. 60), há possibilidade processual constitucional de se submeter alguma ao crivo judicial em caso de dúvida sobre a validade do procedimento de sua elaboração e promulgação”. BRASIL, Diário Oficial da União eletrônico n 279, publicado em 25 de novembro de 2020, disponible en: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=4888#>. [Consultado en: 1 agosto de 2022].

⁴⁹⁴ MORAES, A., *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2010, p. 675.

mediante el ejercicio de la *democracia lift*. Por el contrario, existen principios expresos que recomendarían su previsión en el texto constitucional. Este es un punto.

Sin embargo, reconocemos que la existencia de una lista restrictiva de los legitimados para presentar una propuesta de enmienda a la actual Constitución brasileña hace necesaria su reforma para incluir un legitimado más, los ciudadanos, a través del ejercicio de la *democracia lift*, si defendemos esta participación popular en el procedimiento legislativo⁴⁹⁵.

El Congreso Nacional de Brasil ya tuvo la oportunidad de analizar y discutir una propuesta de enmienda a la Constitución brasileña de 1988, que tenía como objetivo añadir el apartado IV, al artículo 60, de la Constitución brasileña de 1988 para posibilitar la presentación de una propuesta de enmienda constitucional de iniciativa popular.

Además, proponía modificar el apartado 2 del artículo 61 para establecer que la iniciativa popular podría ejercerse con el apoyo de los electores correspondientes al menos al medio por ciento de los votos emitidos en las últimas elecciones generales para la Cámara de Diputados, sin contar los votos en blanco y nulos, distribuidos en un tercio o más de las unidades federadas, con un mínimo de una décima parte del electorado que votó en cada una de ellas.

Por último, añadía el apartado 3 al art. 61 para establecer que los proyectos de ley de iniciativa popular se tramitarán por el procedimiento de urgencia, salvo que el Pleno de la Cámara legislativa decida lo contrario. Es la propuesta

⁴⁹⁵ La inclusión expresa de los ciudadanos, a través del ejercicio de la *democracia lift*, como uno de los legitimados para presentar enmiendas a la Constitución brasileña de 1988 disiparía las dudas sobre si existe o no esta posibilidad de forma implícita en su texto.

de enmienda a la constitución nº 3/2011⁴⁹⁶, presentada el 10 de febrero de 2011, por el senador Rodrigo Rollemberg.

La propuesta fue examinada por la Comisión de Constitución y Justicia de esa cámara parlamentaria, donde recibió un informe favorable presentado por el senador Lindbergh Farias. El informe destaca que la propuesta busca contribuir a acercar a los ciudadanos al Poder Legislativo, armonizando la democracia representativa con la iniciativa popular.

Este informe también señaló que la propuesta analizada cumplía los requisitos constitucionales, tanto de carácter material como formal y circunstancial, y no violaba ninguna de las cláusulas fundamentales de la Constitución brasileña de 1988.

El ponente presentó una propuesta según la cual el número de electores necesario para el ejercicio de la *democracia lift* sería 0,5% del electorado nacional para los proyectos de ley y el uno por ciento para las enmiendas a la Constitución.

El senador ponente argumentó que las propuestas de enmienda a la Constitución nº 3 y nº 45 ampliaban las posibilidades de participación popular, imprimiendo credibilidad al sistema representativo al prever el establecimiento de vínculos más orgánicos entre el Poder Legislativo y la sociedad civil. También añadió que todos los esfuerzos realizados con el fin de restaurar la confianza popular, base de la legitimidad constitucional, merecen atención, aprecio y apoyo.

⁴⁹⁶ La propuesta 45/2011, que pretendía reducir a la mitad el número de votantes que debían suscribir un proyecto de iniciativa popular, se adjuntó a la propuesta de reforma constitucional nº 3/2011. Además, pretendía garantizar la defensa ante las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado Federal por parte de un representante de los firmantes, agilizar la tramitación del proyecto de ley de iniciativa popular en las cámaras del Congreso Nacional y, por último, prever la celebración de un referéndum en caso de rechazo del proyecto de ley de iniciativa popular en el Congreso Nacional.

Señaló el senador relator que “No caso sob exame, estamos diante de um projeto estritamente democrático, que se preocupa justamente em compatibilizar o respeito à autonomia do Parlamento e ao funcionamento de seus mecanismos decisórios com a elevação do nível de sensibilidade do Legislativo às variadas e plurais expressões de vontade da sociedade brasileira”, concluyendo que la propuesta debe ser aprobada en su forma enmendada durante su paso por el Senado Federal.

La propuesta de enmienda constitucional nº 3/2011 fue aprobada en el Senado Federal⁴⁹⁷, y posteriormente remitida a la Cámara de Diputados el 16/07/2013, donde fue renumerada como nº 286/2013. A ella se adjuntaron otras tres propuestas que pretendían reducir el porcentaje del número de electores necesarios para apoyar el ejercicio de la *democracia lift* y otras dos que pretendían, en síntesis, aplicar un régimen de tramitación más urgente a esas propuestas y posibilitar la presentación de enmiendas a la Constitución por iniciativa popular.

⁴⁹⁷ Texto aprobado por el Senado Federal: As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa. Art. 1º O art. 60 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 60. ... IV – dos cidadãos. ... § 6º A proposta de emenda à Constituição, apresentada à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV deste artigo, deve ser subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles. § 7º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 6º.” (NR) Art. 2º O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 61. ... § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de cada um deles. § 3º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a projeto de lei perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 2º. § 4º A lei regulamentará o exercício da iniciativa popular por meio eletrônico, conforme previsto nos §§ 2º e 3º deste artigo e no § 6º do art. 60. § 5º As proposições de iniciativa popular, apoiadas por partidos políticos com representação em ambas as casas do Congresso Nacional, não se submeterão às hipóteses de sobrestamento de pauta previstas nesta Constituição”.

El diputado federal Beto Albuquerque presentó un informe a favor de la admisibilidad de la propuesta de enmienda a la Constitución, afirmando que no había obstáculos materiales, formales o circunstanciales, ya que se preservaban las “cláusulas pétreas” de la Constitución brasileña de 1988. Posteriormente, el 8 de agosto de 2019, se presentó el informe del Diputado Federal Luiz Philippe de Orleanse e Bragança⁴⁹⁸, por la inadmisibilidad de la propuesta principal de modificación de la constitución nº 286/2013, y la propuesta nº 284/2016, adjunta a la misma⁴⁹⁹. Y para la admisibilidad de las propuestas de Modificación de la Constitución nº 194/2003, nº 201/2003, nº 203/2007 y 5/2015, todas ellas adjuntas⁵⁰⁰.

El informe presentado por el Diputado Federal relator de la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados para pronunciarse sobre la admisibilidad del asunto contenía cinco páginas, dos de las cuales eran un resumen del procedimiento hasta entonces y las otras tres eran su voto.

Con respecto a las limitaciones formales y circunstanciales, el relator concluyó que no eran un obstáculo para la admisibilidad de las propuestas; sin embargo, presentó consideraciones sobre las limitaciones materiales en sentido contrario.

Específicamente en relación con la propuesta de enmienda a la Constitución nº 284/2016, el ponente comenzó su argumentación afirmando que “nã obstante seus textos respeitem as chamadas “cláusulas pétreas” da Carta Magna, faz-se necessário recordar que a boa doutrina aponta, além de

⁴⁹⁸ Fue necesario nombrar un nuevo relator para examinar la propuesta de enmienda a la Constitución en análisis, dado que el relator una vez designado para presentar el parecer conclusivo sobre la propuesta en la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados, el diputado federal Rodrigo Pacheco, fue elegido senador federal, incorporándose allí en febrero de 2019.

⁴⁹⁹ Estas tuvieron como objeto la inclusión en la Constitución brasileña de 1988 de la posibilidad de presentar propuestas de enmienda constitucional a través del ejercicio de la *democracia lift* y la mejora en el número de firmas requeridas.

⁵⁰⁰ Propuestas que pretendían reducir el porcentaje del número de electores necesarios para apoyar el ejercicio de la *democracia lift* y la priorización de su tramitación en el Parlamento.

limites explícitos, a existência de limitações implícitas ao poder constituinte derivado reformador”.

A continuación, presenta las tres restricciones implícitas al poder de reforma, que son: la imposibilidad de modificar la titularidad del poder constituyente originario (el propio pueblo); la imposibilidad de modificar la titularidad del poder constituyente derivado; y, por último, la imposibilidad de cambiar las normas que rigen el propio proceso de reforma de la Constitución.

Y concluye afirmando que la modificación de la lista de legitimados para presentar propuestas de reforma de la Constitución vulneraría la última de las limitaciones implícitas mencionadas, en la medida en que alteraría el proceso legislativo especial de reforma de la Ley Mayor. Esta conclusión es constitucionalmente errónea, nos permitimos afirmar.

La propuesta de enmienda a la Constitución nº 284/2016 tenía por objeto ampliar los legitimados para presentar propuestas de enmienda a la Constitución brasileña de 1988, no reducirlos. Por otra parte, la propuesta analizada, en contra de los argumentos de la doctrina adjunta al voto mencionado, no simplifica ni dificulta el proceso de reforma legislativa especial previsto en la Constitución brasileña de 1988⁵⁰¹. Lo que ocurrió fue el uso de una doctrina que dice una cosa, para fundamentar un entendimiento que dice otra cosa. La doctrina es correcta, pero se utilizó en un sentido diferente a su contenido jurídico⁵⁰².

⁵⁰¹ La doctrina citada por el relator tiene el siguiente contenido: “Emendas constitucionais não podem simplificar ou dificultar o processo legislativo especial de reforma, previsto na Carta de 1988. Ilustrando, os incisos I, II e III e os §§ 2º, 3º e 5º do art. 60, que asseguram condicionamentos formais, bem como o seu § 1º, que estatui vedação circunstancial, estão fora da incidência do poder constituinte derivado, porque as limitações implícitas proibem”. BULOS, Uadi Lammêgo, *Curso de direito constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2015, p. 422.

⁵⁰² No es una observación que tenga en cuenta la mala o buena fe del uso de la doctrina mencionada, sino de su incorrecta utilización para apoyar el voto analizado.

El párrafo 4 del artículo 60 de la Constitución brasileña de 1988 establece que la propuesta de enmienda que tiende a abolir las llamadas cláusulas pétreas no será sometida a deliberación. La ampliación de su núcleo esencial, por el contrario, es constitucional, como por ejemplo ocurrió con la enmienda constitucional nº 45/2004 que amplió la lista de derechos fundamentales, añadiendo el punto LXXVIII, en el que se establece que todos, en el ámbito judicial y administrativo, tienen asegurada la duración razonable del proceso y los medios para garantizar la rapidez de sus trámites.

La Corte Suprema brasileña enfrentó la discusión sobre el tema de la posibilidad de previsión constitucional para la presentación de enmienda a la Constitución, por medio de la *democracia lift*, existente en la Constitución del Estado de Amapá, ente subnacional del Estado brasileño.

Se trata de la Acción Directa de Inconstitucionalidad⁵⁰³ nº 825, interpuesta por el Gobernador del Estado de Amapá, alegando que los artículos 103, IV y 110 de la Constitución del Estado de Amapá infringen los artículos 60 y 61 de la Constitución brasileña de 1988, al permitir la iniciativa popular para la presentación de una enmienda constitucional⁵⁰⁴.

Con relación a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 103, IV y 110 de la Constitución estadual, el voto del magistrado relator de la ADI nº 825, el Ministro Alexandre de Moraes, aclara que la petición inicial de la demanda planteaba el argumento de que estas disposiciones son inconstitucionales porque la Constitución brasileña de 1988 no permite la iniciativa popular para las enmiendas constitucionales⁵⁰⁵. Al final de sus

⁵⁰³ Acción del Tribunal Supremo Federal que pretende declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto normativo federal o estatal. En este tipo de demanda se analiza la norma impugnada en abstracto, sin evaluar su aplicación a un caso concreto. La legitimación activa para interponer la acción está prevista en el artículo 103 de la Constitución brasileña de 1988.

⁵⁰⁴ Además, se alegó la posible inconstitucionalidad de otros artículos de la Constitución del Estado de Amapá, que tratan de otras cuestiones.

⁵⁰⁵ El contenido de las disposiciones impugnadas establece: “Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante

argumentos, el Ministro relator votó por la declaración de inconstitucionalidad del art. 103, IV, y de la expresión "y de la propuesta de modificación de la Constitución en la forma del inciso IV del art. 103", contenida en la redacción actual del art. 110 de la Constitución del Estado de Amapá.

Sus argumentos, en resumen, eran que la autonomía de los Estados miembros se caracteriza por la llamada triple capacidad de autoorganización y autorregulación, autogobierno y autoadministración. En este sentido, los Estados miembros se autoorganizan a través del ejercicio de su poder constituyente derivado, plasmado en la edición de las respectivas Constituciones estatales y, posteriormente, a través de su propia legislación, siempre, no obstante, respetando los principios constitucionales sensibles, los principios federales extensibles y los principios constitucionales establecidos.

Los límites materiales y formales del poder de reforma, entre los que se incluye la lista exhaustiva de personas legitimadas para iniciar la proposición de enmiendas a la Constitución brasileña de 1988, son reglas obligatorias que los Estados miembros deben reproducir en el ejercicio de su poder constituyente, según impone el artículo 25 de la Constitución brasileña de 1988 que trata del principio de simetría.

Así, aunque se discute la posibilidad de modificar los límites formales y materiales para reformar la Constitución Federal, lo cierto es que estos límites no pueden ser modificados por el legislador estatal.

proposta: (...) (...) IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Estado; IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Estado. Art. 110. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuídos em, pelo menos, cinco Municípios, com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um dos Municípios. Parágrafo único. Os projetos de lei apresentados através de iniciativa popular terão inscrição prioritária na ordem do dia, no prazo máximo de quarenta e cinco dias, garantindo-se a sua defesa em plenário por um dos cidadãos subscritores, na forma do Regimento Interno da Assembleia Legislativa".

Para terminar, argumentó que la previsión de la iniciativa popular para modificar la Constitución del estado de Amapá sólo sería válida si la Constitución brasileña de 1988 admitiera tal iniciativa, lo que no es el caso. Por tanto, la Constitución estatal no podía ampliar la lista de personas legitimadas para ejercer la iniciativa de proponer enmiendas a la Constitución, por imperativo del citado principio de simetría.

Posteriormente, el Ministro Edson Fachin presentó un voto parcialmente divergente del anterior⁵⁰⁶. En principio, argumentó que el entendimiento del Supremo Tribunal Federal brasileño es que el Poder Constituyente Decurrente está jurídicamente subordinado al núcleo material de emanación y restricción derivado de la Constitución de la República. Sin embargo, esta observación no implica una correlación perfecta entre el modelo de reforma constitucional federal y los adoptados por los estados federales, hasta el punto de declarar la inconstitucionalidad de la iniciativa popular de reforma constitucional estadual.

Además, comprendió que no es posible deducir la inmutabilidad del régimen jurídico de la reforma formal de la Constitución del Estado cuando se prevé una mayor densificación de la soberanía popular a través de la democracia directa. Los artículos cuestionados en la demanda pretenden democratizar el proceso de reforma formal de la Constitución del Estado, estableciendo la legitimidad de la iniciativa popular en ese proceso de reforma, pretensión que se fundamenta expresamente en los artículos 1, párrafo único; 14, II y III; y 49, XV, de la Constitución brasileña de 1988, sin demostrar ninguna ofensa a las limitaciones formales, materiales o circunstanciales⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ Considerando siempre que varias disposiciones de la Constitución del Estado de Amapá fueron cuestionadas en el referido pleito, y que sólo estamos analizando los puntos relacionados con la alegación de la posible inconstitucionalidad de la disposición para la presentación de una enmienda a la Constitución de un Estado miembro de la federación brasileña a través del ejercicio de la *democracia líft*.

⁵⁰⁷ El ministro relator cita la posición doctrinal del profesor José Afonso da Silva sobre el tema cuando afirma: “Está expressamente estabelecido que o poder que emana do povo será exercido por meio de representação ou diretamente (art. 1º, parágrafo único), que a soberania

El Ministro Edson Fachin también menciona las consideraciones del profesor Paulo Bonavides⁵⁰⁸, según el cual la iniciativa popular para las enmiendas constitucionales representa un mecanismo importante para la implementación de una democracia participativa en Brasil, conduciendo su voto a la constitucionalidad de los artículos 103, IV y 110 de la Constitución del Estado de Amapá.

Después del voto del magistrado Edson Fachin, se produjo un debate jurídico entre los magistrados Edson Fachin y Marco Aurélio de Mello sobre los argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad de los citados artículos, afirmando el primero que entendía que la simetría no es un obstáculo en ausencia de algún tipo de norma clara que excluya la posibilidad de que el Estado amplíe las condiciones para el ejercicio directo de la democracia. Si hubiera una autolimitación hasta el punto de no permitir lo que la Constitución permite, estaría de acuerdo, pero lo que se estaba haciendo allí era la ampliación de los mecanismos de participación directa, y esta ampliación no estaba descartada por el principio de simetría.

El voto del Ministro Edson Fachin por la constitucionalidad de los artículos 103, IV y 110 de la Constitución del Estado de Amapá fue acompañado por los Ministros Rosa Weber, Luiz Fux⁵⁰⁹, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski,

popular será exercida também por referendo e iniciativa populares (art. 14, II e III) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV), o que permite o referendo facultativo constitucional. Vale dizer, pois, que o uso desses institutos, em matéria de emenda constitucional, vai depender do desenvolvimento e da prática da democracia participativa que a Constituição alberga como um de seus princípios fundamentais". SILVA, J. A., Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, São Paulo, 2007, p. 63.

⁵⁰⁸ BONAVIDES, P., "A primeira emenda à constituição por iniciativa popular", *Revista de Informação Legislativa*, n. 179, Brasília, 2008, pp. 53-55.

⁵⁰⁹ El magistrado expuso tres argumentos jurídicamente fundados para su voto: a) la interpretación que había adoptado surge de la posición prominente conferida al principio democrático por el texto constitucional brasileño, destacando que los derechos y garantías expresados en la Constitución brasileña de 1988, en virtud de su artículo 5, párrafo 2, no excluyen otros que surgen del régimen y de los principios adoptados por ella, o de los tratados internacionales de los que la República Federativa de Brasil es parte; b) afirmar que es posible la iniciativa popular para el proceso de modificación de la Constitución salvaguarda la propia inviolabilidad del texto constitucional, en la medida en que permite institucionalizar, en cierta medida, las manifestaciones ocurridas en los momentos constitucionales, en la nomenclatura

Celso de Melo, Días Toffoli. En cambio, además del Ministro Alexandre de Moraes, el Ministro Marco Aurélio votó en contra, argumentando que la Constitución brasileña de 1988 no contemplaba la iniciativa popular en relación con las enmiendas constitucionales.

En este sentido, y teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, entendemos que la mejora de la calidad de la democracia brasileña debe pasar por el perfeccionamiento de su Constitución, con la inclusión de la posibilidad de ejercer la *democracia lift* para la presentación de propuestas de enmiendas a la Constitución, lo que promoverá una mayor interacción entre la sociedad y los parlamentarios.

Esta mejora, como es muy sencillo de entender, necesita la intervención de uno de los legitimados para presentar una propuesta de enmienda a la Constitución brasileña de 1988, entre los que hoy no se encuentra la ciudadanía, que incluya en su texto dicha ampliación democrática.

Además, en la etapa posterior, es necesario que los parlamentarios del Congreso Nacional de Brasil tengan la sensibilidad de entender que la *democracia lift* tiene un carácter complementario a la democracia representativa, así como que esta complementariedad tiene la capacidad de retroalimentar el flujo democrático en el Estado Constitucional.

Por último, una vez presentada una propuesta de modificación de la Constitución brasileña de 1988 para incluir la posibilidad de su reforma a través del ejercicio de la *democracia lift*, el Parlamento también tendrá la oportunidad de analizar entre otros requisitos, a través de la democracia deliberativa habermasiana, la necesidad o no de establecer diferentes

de Bruce Ackerman; c) no hay, en esta interpretación, una ampliación indebida del poder de reforma de la Constitución o un debilitamiento excesivo de su fundamento básico. La iniciativa popular, como acto inaugural del proceso legislativo, no altera el itinerario por el que debe pasar la enmienda antes de su aprobación, ni relativiza las limitaciones formales, materiales y circunstanciales aplicables al poder constituyente reformador en general.

requisitos de porcentaje mínimo de firmas de apoyo para las propuestas de ley y las propuestas de reforma de la Constitución⁵¹⁰.

Estas son nuestras consideraciones sobre las propuestas que consideramos necesarias para mejorar la etapa extraparlamentaria del ejercicio de la democracia ascensional en Brasil. En cuanto a la etapa intraparlamentaria, nuestras consideraciones van a continuación.

⁵¹⁰ Este análisis tendrá en cuenta que el procedimiento para tratar las enmiendas a la Constitución brasileña es más laborioso que el de las leyes ordinarias, ya que la propuesta debe ser discutida y votada en cada cámara del Congreso en dos rondas, y se considera aprobada si obtiene, en ambas rondas, tres quintos de los votos de los respectivos miembros.

– Capítulo II – El necesario fortalecimiento de una actuación práctica discursiva y los aspectos que se pueden mejorar en la fase intraparlamentaria de la *democracia lift* en Brasil.

2.1. La participación ciudadana desde la perspectiva de una participación discursiva auténtica.

El derecho fundamental a la participación ciudadana en el Estado Constitucional brasileño queda patente desde el primer párrafo del primer artículo del texto de la Constitución de 1988, cuando, tras presentar el objetivo de establecer un Estado democrático, afirma que todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de representantes elegidos o directamente, en los términos de la Constitución.

En este sentido, al abordar la participación ciudadana en el marco del buen gobierno y de la buena administración, Rodríguez-Arana señala que “Desde las nuevas políticas es fundamental poner como centro del trabajo público la preocupación de los ciudadanos, de la ciudadanía: sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, sus ilusiones⁵¹¹”.

Coincidimos con la profesora Pérez Alberdi cuando afirma que “En definitiva, defendemos la tesis de que una mayor participación ciudadana, lejos de cuestionar las instituciones, viene a fortalecerlas porque supone introducir un elemento de aproximación entre los ciudadanos y sus representantes a través de la interacción, el intercambio de ideas, la concertación entre los sujetos participantes y los poderes públicos en el proceso de adopción o de evaluación de las decisiones públicas. El circuito de la participación ciudadana debe, por tanto, entenderse como

⁵¹¹ Rodríguez-Arana, J., *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Editorial Reus, Madrid, 2012, p. 28.

un elemento complementario de la Democracia representativa y no como una alternativa a la misma⁵¹²”.

La principal preocupación del Estado Constitucional, por tanto, debe ser la adopción de medidas administrativas, legislativas y judiciales que promuevan cada vez más la participación popular en sus procedimientos de toma de decisiones

Desde este punto de vista, la *democracia lift* es una de las formas de participación ciudadana⁵¹³ en el procedimiento legislativo y puede entenderse sintéticamente como la posibilidad de que los ciudadanos presenten al parlamento un proyecto de ley y/o una enmienda a la Constitución en aquellos Estados constitucionales que lo contemplan.

Anteriormente, presentamos una conceptualización de lo que entendemos por *democracia lift*, cuando afirmamos que se trata de uno de los instrumentos del Estado Constitucional para ejercer la participación política popular en el proceso legislativo, caracterizado por un procedimiento de apoyo, por parte de un determinado número de ciudadanos, a un proyecto de enmienda a la Constitución y / o reforma de ley, por innovación o alteración normativa de un

⁵¹² PÉREZ ALBERDI, M. R., “Democracia representativa y participación ciudadana en España”, *Rivista di Diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 10, 2014, p. 2, disponible en: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=24989>. [Consultado en: 30 de setiembre 2022].

⁵¹³ Solozábal Echavarría, al analizar la clasificación de los derechos fundamentales, trata de los derechos democráticos, afirmando que estos derechos “reconocen facultades de intervención en el proceso político, abriendo la composición de los órganos del Estado y la formación de la voluntad de los mismos a la participación de los ciudadanos por sí, respectivamente, o mediante la actuación de sus representantes. Es a través del ejercicio de los derechos-participación mediante los que se lleva a cabo la definición de la forma política como Estado democrático. No se trata, por consiguiente, de derechos frente al Estado, sino en el Estado, cuya titularidad corresponde exclusivamente a los ciudadanos y que necesitan, para su ejercicio, de una superior configuración legal, esto es, una actuación normadora de alcance verdaderamente delimitador, o sustantivo, y no meramente ordenador o tuitivo”. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 71, pp. 87-109, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-71-eneromarzo-1991/algunas-cuestiones-basicas-de-la-teoria-de-los-derechos-fundamentales-1>. [Consutado en: 30 julio 2022].

tema de interés público relevante para la agenda legislativa del momento contemporánea a la ejercida, que, dado que presenta todos sus supuestos fácticos-jurídicos, impone al parlamento la obligación de realizar el análisis, deliberación y toma de decisiones sobre los términos del contenido de la propuesta presentada.

Uno de los puntos que se ha argumentado y defendido en la presente investigación, basado en el concepto presentado anteriormente, es que el ejercicio de la *democracia lift* es constituido por un procedimiento bipartito, es decir, constituido por dos etapas, una etapa extraparlamentaria y una etapa intraparlamentaria.

La fase intraparlamentaria del procedimiento legislativo derivado del ejercicio de la democracia lift, en la que se celebran debates sobre el contenido de la propuesta presentada, deben tratar de promover una participación popular tan intensa como la prevista para la fase extraparlamentaria del procedimiento en cuestión.

La fase extraparlamentaria está protagonizada por la acción de los ciudadanos y las organizaciones sociales, a través de las deliberaciones celebradas en el espacio público informal. En este espacio de deliberación, formado por los ciudadanos en una red abierta e inclusiva, no institucionalizada jurídicamente, tienen lugar los procesos de formación de la voluntad política. Allí se identifican las cuestiones relacionadas con los problemas colectivos más acuciantes para la sociedad, que luego pueden ser remitidas por los canales adecuados al espacio formal e institucional de deliberación.

La identificación de los temas más relevantes para la agenda política del Estado y las primeras deliberaciones sobre ellos normalmente⁵¹⁴ se llevan a

⁵¹⁴ Aunque los temas relevantes suelen identificarse y debatirse por primera vez en espacios informales de deliberación, no existe la exclusividad de mantener las discusiones y deliberaciones iniciales sólo en esos espacios, teniendo en cuenta que es posible que un

cabo en el espacio público informal⁵¹⁵. A partir de ahí, entre otras formas de participación ciudadana en el proceso legislativo en los Estados constitucionales, puede surgir la idea de presentar adecuadamente esa demanda al Parlamento mediante el ejercicio de la *democracia lift*.

Así, defendemos que el ejercicio de la *democracia lift* con la presentación de proyectos de ley y/o enmiendas a la Constitución en el Parlamento no agota este derecho de participación, porque lo que termina en este punto es la primera etapa del procedimiento bipartito en el que se constituye este ejercicio de participación popular.

El protagonismo hasta allí es de la ciudadanía, ciudadanos y asociaciones civiles, a partir de allí el protagonismo es de los parlamentarios, en una etapa donde se debe facilitar la participación de quienes presentaron la propuesta para la exposición de sus argumentos, en una deliberación en busca de un consenso.

La facilitación por parte del Estado para la participación ciudadana en todas las etapas del procedimiento de ejercicio de la *democracia lift* se apoya, entre otros puntos, en los argumentos expuestos por Rodríguez-Arana, cuando advierte que “Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas

determinado tema tenga su identificación inicial y sus primeras deliberaciones en espacios formales.

⁵¹⁵ Sermeño esclarece que a democracia deliberativa posee dos pilares fundamentales. El primero consiste en la afirmación de un principio de legitimidad política normativamente superior que, a reserva de ser reiterativo, recupera las líneas básicas del debate arriba reseñado. Es decir, la afirmación de una justificación del ejercicio del poder en un proceso racional, libre e incluyente de discusión pública (Cohen, 2000: 24-47). De esta suerte, sólo un proceso deliberativo en la toma de decisiones colectivas y en el ejercicio democrático del poder aporta la dosis necesaria de legitimidad al mismo. El segundo principio es operativo y contiene diversas propuestas para llevar a cabo, en el seno de las instituciones sociales y políticas, tal proceso de discusión y deliberación. O dicho de otra manera, contiene propuestas para introducir o ampliar la influencia del espacio público dentro de la lógica (frecuentemente sistémica y autorreferencial, amén de burocratizada) de organización y operación de las principales instituciones que estructuran al régimen político (por supuesto, en primer lugar al Congreso y a las principales ramas del poder Ejecutivo)”. SERMEÑO, Á., “Democracia y participación política: los retos del presente”, *Andamios*, v. 2, n. 4, pp. 7-33, disponible en: <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/504>. [Consultado en: 4 agosto 2022].

públicas no puede hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana se configura un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia y, por ello, ocupa un lugar sobresaliente entre los parámetros centrales del buen gobierno y de la buena administración⁵¹⁶.

El derecho a la participación ciudadana a través de la *democracia lift* quedaría vaciado o, al menos, significativamente debilitado si se entendiera que esta participación se limita a la presentación de una propuesta al Parlamento, sin posibilidad de participación efectiva en la fase intraparlamentaria de sus deliberaciones hasta la decisión final. La decisión se tomará ciertamente por los parlamentarios, pero los ciudadanos deben tener la oportunidad de presentar sus argumentos, siempre observando la libertad y la igualdad.

A modo de ejemplo, no se consideraría la posibilidad de excluir del análisis y de la discusión de un determinado proyecto de ley en el Parlamento al parlamentario o grupo de parlamentarios que presentó dicho proyecto mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa parlamentaria.

Por ello, consideramos que no es razonable, tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico, excluir/impedir la participación de los ciudadanos, a través de la comisión promotora de una iniciativa popular, en las deliberaciones internas del Parlamento que implican el análisis de propuestas de iniciativas legislativas populares.?

La retroalimentación del flujo democrático, con la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo ejercido a través de la *democracia lift* es uno de los motivos por los que la respuesta a la pregunta anterior debería ser negativa.

⁵¹⁶ Rodríguez-Arana, J., *op. cit.* p. 29.

La demanda de la sociedad de una mayor participación popular en el proceso legislativo tiene, entre sus razones, el hecho de que “Mientras en el pasado las instituciones políticas, y en especial el Parlamento, encontraron la clave para justificar su legitimidad en la inclusión de grupos sociales en la vida política mediante los mecanismos de la representación y el voto, en la actualidad se sola-pa a dicho planteamiento otro que pretende medir la legitimidad en términos de capacidad u oportunidad de participar de forma efectiva en la deliberación por parte de las personas sujetas a decisiones colectivas y de justificación de dichas decisiones en términos convincentes⁵¹⁷”.

Carrasco, desde la perspectiva española, expone su opinión de que existen fundamentos sólidos para articular formas de poner de manifiesto directamente la posición de los grupos sociales afectados por el texto de los proyectos de ley, mediante la presencia en el Parlamento de representantes de estos grupos.

En resumen, sostiene que: a) La participación social abre un canal para que el Parlamento obtenga información sobre la realidad, lo que le permite sobrepasar las tradicionales limitaciones de los medios de que dispone para ello; b) La participación directa permitiría a las Cámaras recibir las opiniones de la sociedad sobre el tema del proyecto de ley sin distorsiones; c) Durante las deliberaciones del Parlamento se podría presentar el mayor número posible de opiniones de la sociedad sobre el proyecto de ley; d) La participación social refuerza la legitimidad del Parlamento, permitiendo así reforzar la percepción social de la representatividad real del Parlamento; Y, por último, e) aportaría una mayor transparencia al procedimiento legislativo,

⁵¹⁷ CARRASCO DURÁN, M., “La participación social en el procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político*, n. 89, 2014, p. 181, disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/12800/11929>. [Consultado en: 28 julio 2022].

fortaleciendo el papel del Parlamento en la tramitación de los proyectos de ley⁵¹⁸.

A estos argumentos señalados anteriormente, que entendemos se aplican al tema, también, para la participación popular en el procedimiento legislativo brasileño, se puede añadir el argumento de la mejora de la calidad democrática del Estado Constitucional, a través de la posibilidad de retroalimentación constante del flujo democrático entre la democracia representativa y la *democracia lift*.

Hay que tener siempre presente, en palabras de Alguacil Gómez, que la participación es un derecho porque es una necesidad humana. Argumenta el profesor español que “Participar es compartir, es decir, es comunicarse y relacionarse. Comunicarse no solo potencia la confianza y la complicidad, sino que también fortalece y optimiza el conocimiento, le hace fluir en un sentido bi-multi-direccional donde todos los agentes tienen la oportunidad de cumplir el doble rol de receptores y emisores de mensajes y, en consecuencia, tienen la oportunidad de aprender, de innovar, de modificarse mutuamente. Estas dos primeras “ces” (comunicación y conocimiento) que nos indican que los sujetos integrados y en contacto directo son parte de grupos que se encuentran anclados a un lugar, se sintetiza en el sentimiento, en la identidad que se construye con relación a los otros (alteridad), produce una tercera “ce”, el acceso a la conciencia que a su vez permite el paso a tomar parte de las decisiones que le afectan. Es decir, no es posible la conciencia, sin ser y estar, y no es posible el tomar parte de las decisiones, sin sentirse parte⁵¹⁹”.

La presentación de un proyecto de ley y/o de una propuesta de enmienda a la Constitución por medio de la *democracia lift* se diferencia en relación con la presentación del mismo proyecto de ley por parte de un parlamentario o

⁵¹⁸ CARRASCO DURÁN, M., *op. cit.*, pp. 182-183.

⁵¹⁹ ALGUACIL GÓMEZ, J., “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, *Intervención Psicosocial*, v. 13, n. 3, pp. 289-305, 2004, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817830001>. [Consultado en: 4 agosto 2022].

grupo de parlamentarios, entre otras cosas porque existe una norma jurídica, tanto en Brasil como en España, en mayor o menor amplitud, que disciplina la conducta que los ciudadanos deben adoptar antes de que la propuesta sea presentada al Parlamento.

Estas consideraciones nos llevan a creer que las previsiones legislativas para la participación popular en la fase intraparlamentaria del proceso legislativo derivado del ejercicio de la *democracia lift* deben ser tomadas muy en serio por quienes tienen la legitimidad de presentar iniciativas legislativas para las actuales leyes y reglamentos parlamentarios que abordan el tratamiento de los procedimientos legislativos en los parlamentos, con el fin de promover la participación popular en esta fase con la misma intensidad que la prevista para la fase extraparlamentaria del proceso en cuestión.

La igualdad y la libertad de las partes en un diálogo establecido durante la etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* deben estar presentes en el mundo ideal, así como en el mundo real, de modo que se den las condiciones favorables para el logro de un consenso racional.

No se espera que en todos los casos en los que haya desacuerdos sobre temas de la agenda política del Estado, los implicados en las deliberaciones sobre el asunto lleguen a un acuerdo unánime sobre la solución a adoptar.

Sin embargo, la existencia de un procedimiento basado en las premisas del ejercicio de una democracia deliberativa tiene mayor aptitud para que al final de las deliberaciones no haya perdedores y ganadores, sino participantes en una decisión política racional, obtenida mediante la presentación de argumentos libres y en igualdad de condiciones.

La inserción del mundo de los hechos brasileño de un procedimiento deliberativo habermasiano, basado en el diálogo⁵²⁰, a ser materializado en el

⁵²⁰ El professor Leal subraya, al tratar del lenguaje como expresión del pensamiento y de las representaciones humanas, que “Daí pode-se afirmar que a linguagem é o verdadeiro traço distintivo do ser humano, pois lhe atribui a capacidade de tornar-se um ser social e cultural,

procedimiento legislativo proveniente del ejercicio de la democracia *lift* debe ser pautado, entre otros puntos, en las premisas de la teoría de la acción comunicativa de Habermas.

En este sentido, el profesor Leal, al tratar la teoría de la acción comunicativa de Habermas, afirma que “importa ter presente que não se afigura possível, a partir da modernidade, aceitar relações sociais que são, fundamentalmente, relações de comunicação e de linguagem (física, virtual, simbólica, etc.) autoritárias e monológicas, centradas ainda na perspectiva da filosofia da consciência ou do sujeito. A tese da ação comunicativa de Habermas revela-se como o oposto desta, pois se funda numa perspectiva distinta de comunicação, a saber, dialógica, tendo como ponto de partida de uma relação intersubjetiva a análise da pragmática da fala e dos seus falantes/ouvintes, pressupondo que todos estão orientados para uma mútua compreensão voltada ao entendimento (situação ideal de fala). Com tal postura, a própria condição de falante e ouvinte é indissociável, já que parte do princípio de que eles possuem a capacidade de adotar uma postura afirmativa ou negativa quando buscam a validade das suas condições existenciais⁵²¹”.

El diálogo mantenido en la fase intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift*, entre ciudadanos y parlamentarios, debe tener en cuenta la necesidad de que los participantes tengan la intención de llegar a un acuerdo racional. Leal advierte que “a racionalidade de uma ação ou de uma expressão comunicativa somente se dá se o interlocutor-falante exprime uma pretensão criticável de validade, empenha-se a motivá-la e a submetê-la a eventuais críticas de outrem, ao fim de conseguir um acordo racionalmente fundado⁵²²”.

fornecendo-lhe identidade e possibilitando-lhe partilhar estruturas de consciência coletiva”. LEAL, Rogério Gesta. “Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes Habermasianas”, en: A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos, (Organizador) LEAL, Rogério Gesta, EDUNISC, Santa Cruz do Sul, 2011, p. 17.

⁵²¹ LEAL, Rogério Gesta, *op. cit.*, p. 16.

⁵²² LEAL, Rogério Gesta, *op. cit.*, p. 19.

La teoría de la acción comunicativa de Habermas considera necesaria la existencia de una motivación que haga que las ideas se muevan hacia la acción motivada. Esta motivación “para o agir precisa decorrer de um entendimento mútuo discursivo e sinuoso, que leva ao que o autor chama de “cooperação racional”, unicamente possível se as pessoas envolvidas se convencerem de antemão que esta ação é um “bem em si” que se deve priorizar em relação a outras formas de interação⁵²³”.

Desde la perspectiva de la emanación de la función primaria del Poder Legislativo, la importancia del procedimiento legislativo en el Estado Constitucional, como ordenación de los derechos y deberes de todos los individuos y grupos sociales de la sociedad, así como para la definición de la propia configuración del Estado, es puesta de manifiesto por Santaolalla López, cuando subraya el carácter no resistible de la ley y su cualidad de encarnación de la expresión de la voluntad general, reverso y frente de una misma realidad⁵²⁴.

Así, la mejora constante del procedimiento legislativo ya sea en sus aspectos democráticos, ya sea en sus aspectos funcionales⁵²⁵, es decir, en el aumento de la participación y la representación, y en sus aspectos formales de tramitación, es una medida necesaria para el fortalecimiento de la calidad democrática, soporte de la legitimidad del propio Estado.

Las cuestiones y sus respectivas propuestas relacionadas con las posibles mejoras para el perfeccionamiento de la etapa extraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil fueron presentadas en un momento anterior, tanto en relación con la perspectiva de la participación popular, como en

⁵²³ LEAL, Rogério Gesta, *op. cit.*, p. 26.

⁵²⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *op. cit.* p. 15.

⁵²⁵ Esta nomenclatura relativa a los requisitos mínimos para la existencia de un procedimiento legislativo adecuado, a saber, requisitos democráticos y requisitos funcionales, se encuentra en SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *op. cit.*, pp. 19-25.

relación con la perspectiva de posibles cambios legislativos en el propio procedimiento legislativo.

En este punto volveremos la mirada a la etapa intraparlamentaria, buscando verificar si la participación ciudadana en esta etapa del procedimiento legislativo, especialmente durante el ejercicio de la *democracia lift*, tendría la aptitud de aumentar la calidad de la democracia estatal.

Santaolalla López, al analizar la situación del procedimiento legislativo español, llama la atención sobre la existencia de una restricción en la participación social, al menos en términos formales, y concluye que esta situación es negativa, tanto desde el punto de vista de las exigencias democráticas como funcionales.

El profesor subraya que “Pues la presencia de representantes de empresarios, trabajadores, asociaciones, grupos de interés, etcétera, puede ser ocasión para involucrar a la sociedad en la vida parlamentaria y para el enriquecimiento mutuo: la sociedad puede verse escuchada al máximo nivel y los diputados pueden conocer de primera mano las consecuencias de sus medidas legislativas. El mismo beneficio puede derivarse del testimonio de expertos en la materia⁵²⁶”.

En Brasil, como ya se ha destacado críticamente, existen instrumentos que buscan habilitar medios para una mayor participación ciudadana en el proceso legislativo. Recientemente, el Parlamento brasileño fue considerado un ejemplo de innovación en lo que respecta a la participación popular en el proceso legislativo en informe elaborado por la Unión Interparlamentaria y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁵²⁷.

⁵²⁶ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *op. cit.*, p. 35.

⁵²⁷ Brasil. Senado Federal, Senado noticias, “e-Cidadania é considerado exemplo de participação popular no processo legislativo”, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/14/e-cidadania-e-nsideradoexemplo-de-participacao-popular-no-processo-legislativo>. [Consultado en: 10 julio 2022].

Por otro lado, específicamente en relación con la etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* en el procedimiento legislativo brasileño, existe la posibilidad de su mejora con el aumento de la participación ciudadana a través de la implementación de posibilidades de manifestaciones escritas y/o orales por parte de los miembros de la comisión promotora⁵²⁸ de la iniciativa legislativa presentada al parlamento.

Estas posibles mejoras en la participación social durante el procedimiento legislativo deben ir más allá de los formalismos para que cumpla las premisas del modelo de democracia deliberativa. Como subraya Rodríguez-Arana, “Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir⁵²⁹”.

Ser conscientes de la importancia de adoptar mecanismos reales de participación popular, más allá de los mecanismos ideales, con la intención de dialogar con la sociedad es también una conducta que debe llevarse a cabo⁵³⁰. Desde este punto de vista y teniendo en cuenta también las palabras de Rodríguez-Arana, “Las nuevas políticas públicas exigen estar receptivos, tener la sensibilidad suficiente para captar las preocupaciones e intereses de

⁵²⁸ La institución y regulación de una comisión promotora de la presentación de propuestas derivadas del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil es una de las propuestas de mejora que consideramos saludables para el modelo brasileño. Por lo tanto, las consideraciones presentadas aquí se basan en la premisa de su admisibilidad conceptual y su regulación efectiva en la legislación brasileña.

⁵²⁹ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *op., cit.*, p. 29.

⁵³⁰ Además de responder a las expectativas de los ciudadanos, cuyas opiniones deben ser tenidas en cuenta, la participación ciudadana puede contribuir a una toma de decisiones parlamentarias más inclusiva y representativa, promoviendo una mayor confianza de los ciudadanos en el parlamento, reforzando así la legitimidad del Estado Constitucional.

la sociedad en sus diversos sectores y grupos, en los individuos y colectividades que la integran⁵³¹”.

El Estado Constitucional, además de tener en cuenta la importancia de la participación popular en la toma de decisiones políticas que se produce a través de la promulgación de leyes, también debe tener en cuenta que es deber del Estado adoptar prácticas reales para fomentar dicha participación ciudadana. Esta consideración es importante para tener siempre presente que no es una beneficencia del Estado fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, sino que responde a un deber relacionado con el correspondiente derecho a la participación popular.

El principio de publicidad es de gran importancia en el procedimiento legislativo, ya que el ciudadano debe saber lo que está permitido y lo que está prohibido en un Estado de Derecho. Santaolalla, al tratar los temas de la sanción y publicación de las leyes en España, argumenta que la sanción y promulgación de las leyes carecen de valor jurídico sustantivo, teniendo en cuenta que una ley sería perfecta en cuanto es aprobada por las Cortes, siendo esos actos meros requisitos formales.

Por otra parte, al referirse a la publicación, hace especial hincapié en ella, afirmando que “Se trata de un acto material – la inserción de la ley en el B.O.E – pero con una importancia jurídica capital, ya que sólo su cumplimiento permite la entrada en vigor de las normas correspondientes (art. 2.1 del C.C.)” Aún sobre la relevancia de la publicidad de las leyes, esta vez en el escenario mexicano, Vázquez afirma que ““Por ello, en un Estado democrático de derecho, todo ciudadano debe tener acceso a la información que le permita ejercer el derecho de control de los funcionarios públicos y participar en el gobierno como verdadero elector. Justamente porque la publicidad es un principio normativo, puede servir de criterio para juzgar la calidad democrática

⁵³¹ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *op., cit.*, p. 29.

de un sistema político: cuando está presente se habla de “razón de derecho”, cuando está ausente, de “razón de Estado”⁵³².

Sánchez Muñoz explica, desde la perspectiva española, que en el artículo 20 de la Constitución Española de 1978 hay un reconocimiento implícito de la libertad de comunicación “que se concreta en una serie de derechos autónomos referidos a diversas modalidades comunicativas. Junto a este reconocimiento de derechos subjetivos, también existen en este precepto constitucional otras normas de diversa naturaleza destinadas a garantizar la eficacia de los derechos reconocidos en él”⁵³³.

Entre los contenidos mencionados se encuentra el derecho a la libertad de información, con el derecho a recibir información veraz como uno de sus aspectos⁵³⁴. Sánchez Muñoz llama la atención sobre la aportación de la dimensión democrática de las libertades comunicativas a la contribución de la libre opinión pública, argumentando que esta reflexión se encuentra también en la doctrina y jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional de España, al mencionar que “Según el TC, la libertad en la expresión de las ideas y pensamientos, así como la difusión de las noticias, es necesaria premisa de la opinión pública libre que, a su vez, es el presupuesto del ejercicio de los derechos democráticos reconocidos en la Constitución (doctrina constante desde la STC 6/1981)”⁵³⁵.

Comentando también el artículo 20 de la Constitución Española de 1978, Carlos Soria señala, al tratar la génesis legislativa del artículo, que “El pósito

⁵³² VÁZQUEZ, R., Hacia una nación de ciudadanos, FLORESCANO, E. y COSSÍO DÍAZ, J.R., FCE - Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2015, p. 23.

⁵³³ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., “La libertad de comunicación”, en BIGLINO CAMPOS, P., BILBAO, J. M., REY FERNANDO, M. y VIDAL, J. M., (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013, p. 595.

⁵³⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., *op. cit.*, p. 586.

⁵³⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., *op. cit.*, p. 588.

del artículo se redacta de tal manera que todos los campos de la comunicación y de la información aludidos en el precepto (la creación literaria, artística, científica y técnica; la actividad docente; la expresión de pesamientos, ideas y opiniones; y la actividad informativa) son vistos como derechos preexistentes a sua recepción constitucional, no concedidos ni autorizados, sino reconocidos y, en consecuencia, protegidos por el ordenamiento constitucional⁵³⁶.”

Según Carlos Soria, las facultades de comunicar y a recibir informaciones están estrechamente relacionados, pero son derechos diferentes. “Es cierto también que otorgar a la facultad de recibir información veraz la naturaleza de un verdadero derecho subjetivo de carácter constitucional representa una pequeña conmoción y plantea, por eso mismo, difíciles problemas de orden jurídico. Sin embargo, todos estos aspectos no enturbian, a mi juicio, el hecho de que las facultades de comunicar y recibir son dos facultades diferentes que comportan derechos, obligaciones y deberes, susceptibles de un reconocimiento propio, específico y diferenciado, y por tanto, de derechos, obligaciones y deberes protegidos por el ordenamiento constitucional⁵³⁷”.

El derecho a la información en el Derecho Constitucional brasileño es analizado por Sarlet cuando destaca que “O direito à informação (no sentido de direito a ser informado), que inclui o direito de acesso à informação (a prerrogativa de poder acessar informações), não se confunde com a liberdade de informação (o direito de informar), embora tenha com a mesma fortes pontos de contato e corresponda a uma particular dimensão desta última. As três figuras se fazem presentes atualmente nos catálogos de direitos

⁵³⁶ SORIA, C., “El derecho a la información en la constitución español”, *Persona y Derecho*, n. 11, 1994, p. 81, disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/32649>, [Consultado en: 1 agosto 2022].

⁵³⁷ SORIA, C., *op. cit.*, p. 97.

fundamentais das Constituições democráticas e encontram previsão no sistema internacional de reconhecimento dos direitos humanos⁵³⁸”.

La democratización de las relaciones de poder proporcionó la creación, en palabras de Sarlet, de un "derecho humano a saber", resultado de las libertades públicas conquistadas en el proceso civilizador. “A liberdade de informação e os correlatos direitos à informação e de acesso à informação, além de direitos humanos e fundamentais de alta relevância, representam técnicas democráticas de alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade política e social. Na atualidade é possível reunir tais direitos e os deveres que lhes são inerentes numa disciplina jurídica que acabou por ser denominada Direito da Informação⁵³⁹”.

El profesor brasileño aclara que la libertad de información es un importante vector del derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas, que no debe confundirse con el derecho de acceso a la información.

Un punto que destaca Sarlet y que nos interesa más para las consideraciones que presentamos en este momento, es que el derecho a la comunicación, bajo la perspectiva de ser un derecho colectivo, está inmediatamente ligado al derecho a la participación ciudadana y al ejercicio correlativo de la libertad de expresión. Esta percepción implicará el derecho fundamental a informar, a ser informado y, especialmente, a ser informado⁵⁴⁰.

Por lo tanto, entendemos que existe en el Estado Constitucional una relación intrínseca entre el derecho a la participación ciudadana en la toma de

⁵³⁸ SARLET, I. W., “Publicidade institucional e manipulação pelo poder público”, *Revista Consultor Jurídico*, 2018, disponible en: <https://www.conjur.com.br/2018-fev23/direitosfundamentaispublicidade-institucional-manipulacao-poder-publico>. [Consultado en: 4 agosto. 2022].

⁵³⁹ SARLET, I. W. y MOLINARO, C. A., “Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira”, *Revista da AGU*, ano XIII, n. 42, Brasília, 2014, p. 12.

⁵⁴⁰ SARLET, I. W. y MOLINARO, Carlos Alberto, *op. cit.*, p. 21.

decisiones políticas, el derecho a ejercer la *democracia lift* y el derecho a la información, a la luz del deber del Estado de informar a los ciudadanos sobre la existencia del inicio de la recogida de firmas para apoyar iniciativas populares.

Esta acción del Estado fomentará la participación ciudadana a través de la concienciación de esa recogida de firmas, sin que esta acción del gobierno de turno se caracterice como una acción de apoyo al contenido de la citada propuesta. Lo que se fomentaría con la divulgación aquí comentada no sería el contenido en sí de cualquier iniciativa legislativa popular, sino la divulgación del inicio de la recogida de firmas de apoyo en su fase extraparlamentaria, permitiendo a los ciudadanos conocerla y si así lo deciden participar en sus deliberaciones y en su apoyo o rechazo.

2.2. Propuestas para mejorar la etapa intraparlamentaria de la *democracia lift* en Brasil

La etapa intraparlamentaria del procedimiento legislativo de la *democracia lift* es la que, como ya se ha dicho, tiene como protagonista la participación de los parlamentarios. En este sentido, el Estado de Derecho debe adoptar medidas que acerquen a los ciudadanos a los parlamentarios para que se produzca un verdadero diálogo, libre y en igualdad de condiciones, con el fin de alcanzar un consenso racional.

En esta perspectiva, y en palabras de Ururahy de Souza, al hablar de la construcción de la ciudadanía, “Los derechos fundamentales confieren a los ciudadanos en el ámbito constitucional la posibilidad de luchar y participar en el plano civil, político, social y cultura por las demandas por justicia social y calidad de vida⁵⁴¹”.

⁵⁴¹ URURAHY DE SOUZA, I. C., “La construcción de la ciudadanía, derechos humanos y humanización del derecho”, tesis de doctoral, *Universidad de Burgos*, Repositorio

A continuación, la profesora brasileña afirma que “Ciudadanos son aquellas personas que tienen un derecho reconocido a participar en deliberaciones acerca de cómo ha de resolver los asuntos correspondientes al escenario de lo público, en la medida en que podemos identificar esos asuntos. Ciudadanía se define por tanto en términos de orientación hacia un espacio público⁵⁴²”.

Desde esta perspectiva del ejercicio de la ciudadanía en una sociedad compleja y multicultural como la actual, defendemos que hay que tener en cuenta el modelo de democracia deliberativa de Habermas, uno de cuyos fundamentos es la teoría de la acción comunicativa.

Comentando los derechos civiles y políticos en la comprensión discursiva habermasiana, Fernandes Monica, afirma que “Habermas formula seu “principio do discurso” de via procedimental, colocando a razão dentro da compreensão intersubjetiva que gera sua validade normativa, já que as normas de ação só podem encontrar validade quando os possíveis atingidos podem dar o seu assentimento na qualidade de participantes de discursos racionais. Mas, para que esses canais tenham “estabilidade funcional”, eles necessitam de uma “forma jurídica”, enquanto marco categorial vazio de sentido normativo, para validação abstrata com capacidade coercitiva, uma apropriação de Habermas faz de uma das principais características do formalismo jurídico moderno⁵⁴³”.

El mencionado "principio de discurso" adquiere una forma de "principio de democracia", cuando, en palabras de Fernandes Mónica, asume la "forma jurídica", teniendo en cuenta que a partir de entonces funcionaría con la validación de las normas “quando esas encontram o assentimento de todos

Institucional, p. 341, disponible en: <https://riubu.ubu.es/handle/10259/46>. [Consultado en: 7 agosto 2022].

⁵⁴² URURAHY DE SOUZA, I. C., *op. cit.*, p. 349.

⁵⁴³ FERNANDES MONICA, E., “Ciudadanía na esfera virtual: perspectivas discursivas a partir da teoria do direito moderno”, en *Ciudadanía en una perspectiva global*, FERNÁNDEZ, Á., ANTÓN, L., HANSEN, G. L., SUÁREZ BLÁZQUEZ, G., (organizadores), Dykinson, Madrid, 2021, p. 11.

os membros potencialmente envolvidos da comunidade jurídica concreta em um processo discursivo de criação do direito constituído pelas vias legais, operada dentro da “forma jurídica⁵⁴⁴”.

Esta forma de apresentar su teoría permite a Habermas concebir una racionalidad que busca compatibilizar tanto la autonomía privada como la pública de los ciudadanos. De este modo, el discurso jurídico constituiría un espacio que “promove o processo de produção das normas se valendo tanto da liberdade subjetiva de ação, que garante a faculdade dos cidadãos de escolherem agir racionalmente para seguir a lei, quanto da liberdade comunicativa, que é a possibilidade de os cidadãos julgarem as pretensões de validade dispostas pelos sujeitos na linguagem ordinária⁵⁴⁵.”

Al analizar cómo los derechos fundamentales podrían encontrar condiciones de eficacia para tener un asiento en el mundo real, especialmente “Para a realização dos direitos políticos dos indivíduos, quando em exercício de sua competencia para a cidadania, Habermas apresenta a categoria de direitos “à participação, em igualdade de chances, em processos de formação de opinião e da vontade, nos quais os sujeitos civis exercitam sua autonomía política e através dos quais eles criam direito legítimo⁵⁴⁶”. Con razón, Fernandes Mónica señala que, de este modo, los ciudadanos pasan de ser destinatarios de la ley a entenderse como legisladores de su propio sistema jurídico.

La Ley 7/2017, de Participación Ciudadana de Andalucía es un ejemplo de acción pública de fomento de la participación popular en análisis. En su Exposición de Motivos, justo al principio, señala que “En el contexto actual la profundización democrática es uno de los principales retos a nivel

⁵⁴⁴ FERNANDES MONICA, E., *op. cit.*, p.12.

⁵⁴⁵ FERNANDES MONICA, E., *op. cit.*, p.12.

⁵⁴⁶ FERNANDES MONICA, E., *op. cit.*, p.15.

internacional puesto de manifiesto por diferentes instancias de gobierno y por la sociedad civil⁵⁴⁷”.

A continuación, presenta una importante consideración sobre el deber del Estado de fomentar la participación popular real y efectiva, afirmando que “El compromiso de los poderes públicos ante el deber de facilitar la participación ciudadana en la vida política debería ir encaminado a establecer los cauces materiales, proporcionar la información, los conocimientos y la motivación necesaria para hacerla efectiva, que permitan a las personas desplegar sus capacidades y posibilidades, expresarse, crear, organizarse e intervenir en los procesos sobre todo aquello que es esencial y relevante en sus vidas. La finalidad última de los procesos de participación ciudadana es llegar a conseguir las condiciones sociales para que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades para opinar, expresar y participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos⁵⁴⁸”.

Entendemos que el tema en Brasil, especialmente en relación con la *democracia lift*, debe ser priorizado, observando, entre otras cuestiones, las consideraciones de Castel Gayán, al tratar la participación ciudadana desde una perspectiva europea, al destacar que los principios presentes en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en el Libro Blanco La Gobernanza Europea, de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001; o en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación ciudadana en la vida pública local, contribuyeron a situar la búsqueda de la mejora cualitativa del derecho a la participación en un lugar destacado de la agenda institucional⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ ESPAÑA, Lei n° 7/2017, que trata da Participación Ciudadana de Andalucía, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-1548>. [Consultado en: 1 agosto de 2022].

⁵⁴⁸ ESPAÑA, Lei n° 7/2017, *op. cit.*

⁵⁴⁹ Castel Gayán, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: Un repaso a la reciente oleada legislativa, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-

Así, con este objetivo de perfeccionamiento de la legislación que regula la participación ciudadana en el procedimiento legislativo brasileño, realizado a través del ejercicio de la *democracia lift*, son presentadas las siguientes sugerencias⁵⁵⁰.

2.2.1. El papel de los miembros de la comisión promotora durante el proceso legislativo interno.

La etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil comienza con la presentación de un proyecto de ley a la Cámara de Diputados de conformidad con el párrafo 2 del artículo 61 de la Constitución brasileña de 1988.

Este acto formal, generalmente caracterizado por la entrega de un oficio, acompañado de la lista de firmas en apoyo del proyecto, en un acto con la presencia de parlamentarios, promotores de la iniciativa popular y algunos de sus defensores, que será procesado de manera aislada, o adjunto con otros que se ocupan de el mismo tema, si existen⁵⁵¹.

Actualmente, como se mencionó anteriormente, no existe una disciplina legislativa en Brasil que determine la necesidad de que exista una comisión promotora de proyectos de ley que surjan del ejercicio de la *democracia lift*.

100, pp. 847-876, 2014, disponible en: <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/page>. [Consultado en: 26 julio 2022].

⁵⁵⁰ Entendemos que el tema en Brasil, especialmente en relación con la *democracia lift*, debe ser priorizado, observando, entre otras cuestiones, las consideraciones de Castel Gayán, al tratar la participación ciudadana desde una perspectiva europea, al destacar que los principios presentes en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en el Libro Blanco La Gobernanza Europea, de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001; o en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación ciudadana en la vida pública local, contribuyeron a situar la búsqueda de la mejora cualitativa del derecho a la participación en un lugar destacado de la agenda institucional.

⁵⁵¹ La recepción y distribución de propuestas para su trámite regular está regulada en los artículos 137 a 143 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil.

Sin embargo, entendemos que la mejora de la legislación brasileña, con su inclusión, traería beneficios a la calidad democrática del país.

Por otra parte, aun sin prever la existencia de la referida comisión, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados brasileña, al disponer la tramitación de los proyectos de ley que surjan de la *democracia lift*, dispone en su artículo 252, III, que en sus Comisiones o en su Pleno, transformado en Comisión General, podrá tomar la palabra para discutir el proyecto de ley, por un período de veinte minutos, por el primer firmante, o quien haya indicado al presentar el proyecto de ley.

La disposición legislativa antes mencionada es un importante medio de participación popular en la etapa intraparlamentaria del procedimiento legislativo surgido de la *democracia lift*, que promueve un mínimo de proximidad entre la sociedad y sus representantes durante el análisis y discusión de un proyecto de ley. Sin embargo, ¿los veinte minutos antes mencionados serían adecuados, proporcionales y suficientes para que los promotores del proyecto de ley presenten sus argumentos a favor de su aprobación?

Y, aún reflexionando sobre las reglas vigentes previstas por el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, ¿se contemplaría plenamente la participación popular en la etapa intraparlamentaria del procedimiento legislativo en análisis con solo la posibilidad de participación mencionada anteriormente?

Entendemos que las respuestas a las preguntas anteriores son negativas y que la legislación brasileña se puede mejorar, siempre observando el necesario equilibrio entre las formas de expresión de la democracia constitucional, buscando asegurar la participación popular efectiva en la etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift*, sin hacer inviable el funcionamiento regular del parlamento brasileño.

En este sentido, al menos dos puntos pueden mejorarse en la legislación brasileña, a saber, la ampliación de las formas de participación de los miembros de la comisión promotora⁵⁵² del proyecto de ley que surgen del ejercicio de la *democracia lift* y la alteración de la disciplina para la tramitación del mencionado proyecto de ley en la Cámara de Diputados de Brasil, como se explica a continuación.

En cuanto a la ampliación de las formas de participación de los miembros de la comisión promotora⁵⁵³ del proyecto de ley que surgen del ejercicio de la *democracia lift*, observo que en las declaraciones de Dom Dimas Lara Barboza, Arzobispo de Campo Grande / MS, aparece la afirmación de que a veces acompañaba los trabajos del parlamento brasileño en un lugar para merendar en el Congreso Nacional, lo que demuestra que el comité promotor y/o los ciudadanos que firmaron una iniciativa popular no tenían una estructura mínima para desarrollar sus actividades en el parlamento, durante el período de tramitación de los proyectos de ley que redactaron / apoyaron.

La inclusión en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil de una norma que determine la disponibilidad de una dependencia adecuada, en el edificio sede del Poder Legislativo brasileño en la capital federal, para el desempeño de los integrantes de las comisiones impulsoras de proyectos de ley de iniciativa popular, durante los períodos de su trámite en el Congreso Nacional representaría un paso significativo del parlamento hacia la realización de la participación popular en el procedimiento legislativo⁵⁵⁴.

⁵⁵² Teniendo en cuenta la inclusión de la citada comisión en la legislación brasileña.

⁵⁵³ O para los identificados en los proyectos de ley derivados de la *democracia lift* como encargados de participar en la etapa intraparlamentaria del procedimiento, sin disciplinar la legislación en cuanto a la necesidad de una comisión promotora para tal fin.

⁵⁵⁴ En esta perspectiva de actuación, entre las premisas para la elaboración del Reglamento nº 788/2019 del Parlamento Europeo, se encuentran que: 1) A fim de tornar a iniciativa de cidadania europeia mais acessível, a Comissão deverá prestar informações, assistência e apoio prático aos cidadãos e a grupos de organizadores, em especial no que se refere aos aspetos do presente regulamento que sejam da sua competência. Para reforçar esta informação e assistência, a Comissão deverá também disponibilizar uma plataforma

En cuanto al cambio de disciplina para la tramitación de los proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift* en la Cámara de Diputados, cabe señalar que el actual Reglamento Interno de esa casa legislativa prevé la existencia de tres regímenes de tramitación de las propuestas que se les presenten. Se prevén procedimientos de urgencia, prioridad y ordinarios⁵⁵⁵.

Se tramitarán con prioridad los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Mesa, la Comisión Permanente o Especial de la Cámara de Diputados, el Senado Federal o los ciudadanos. Además, en los casos previstos en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil⁵⁵⁶, se podrá solicitar que se proceda bajo el régimen de urgencia.

colaborativa em linha, proporcionando um fórum de debate e apoio independente, informação e aconselhamento jurídico acerca da iniciativa de cidadania europeia. A plataforma deverá estar aberta aos cidadãos, grupos de organizadores, organizações e peritos externos com experiência na organização de iniciativas de cidadania europeia. A plataforma deverá ser acessível às pessoas com deficiência. 2) Para que os grupos de organizadores possam gerir a sua iniciativa durante todo o procedimento, a Comissão deverá disponibilizar um registo em linha para a iniciativa de cidadania europeia. A fim de promover a sensibilização e garantir a transparência em todas as iniciativas, o registo deverá incluir um sítio Web público com informações completas sobre a iniciativa de cidadania europeia em geral, bem como informações atualizadas sobre iniciativas individuais, o seu estatuto e as fontes de apoio e de financiamento declaradas, com base nas informações apresentadas pelo grupo de organizadores. 3) Para garantir maior proximidade aos cidadãos e sensibilizar o público para a iniciativa de cidadania europeia, os Estados-Membros deverão criar um ou mais pontos de contacto, nos respetivos territórios, a fim de lhes prestar informações e assistência sobre a iniciativa de cidadania europeia. Tais informações e assistência deverão incidir, em especial, os aspetos do presente regulamento cuja implementação seja da competência das autoridades nacionais nos Estados-Membros, ou que digam respeito ao direito nacional aplicável e em relação aos quais essas autoridades estão, por conseguinte, na melhor posição para informar e apoiar os cidadãos e grupos de organizadores. Se for o caso, os Estados-Membros devem procurar estabelecer sinergias com serviços que apoiem a utilização de instrumentos nacionais similares. A Comissão, incluindo as suas representações nos Estados--Membros, deverá assegurar uma cooperação estreita com os pontos de contacto nacionais no que se refere a essas atividades de informação e assistência, incluindo, se for o caso, atividades de comunicação a nível da União. Regulamento n° 788/2019, del Parlamento Europeo, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788>. [Consultado en: 22 octubre 2020].

⁵⁵⁵ Los procedimientos están previstos en los artículos 151 a 170 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil.

⁵⁵⁶ Artículo 154 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil.

Lo que se denomina como prioridad, por el Reglamento Interno en análisis, no refleja en realidad un proceso más rápido que los demás, ya que entre sus hipótesis se encuentran la mayoría de las propuestas tratadas por la Cámara de Diputados. Además, el artículo 159 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados enumera las hipótesis que llama preferencia, es decir, la primacía en la discusión o votación de una proposición sobre otra u otras. Los proyectos urgentes gozan de preferencia sobre los prioritarios, los cuales, a su vez, tienen preferencia sobre los ordinarios y, entre estos, los proyectos para los que se ha otorgado preferencia, seguidos de aquellos con opinión favorable de todas las comisiones a las que fueron distribuidos.

Existe también un orden de preferencia entre los proyectos urgentes y, entre los proyectos prioritarios, las propuestas de la Mesa de la Cámara de Diputados o de sus Comisiones Permanentes tienen preferencia sobre las demás. Así, las iniciativas legislativas populares no tienen un tratamiento diferente en relación a otras iniciativas legislativas y se enlistan a continuación de las propuestas presentadas por la Mesa de la Cámara de Diputados y sus Comisiones Permanentes.

El equilibrio entre las formas de ejercicio de la democracia debe ser buscado por el Legislativo del Estado Constitucional, con el objetivo de mejorar su calidad democrática⁵⁵⁷. De esta manera, entendemos que se debe mejorar lo dispuesto en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados a fin de establecer que las propuestas que surjan del ejercicio de la *democracia*

⁵⁵⁷ Creemos que el profesor español Martínez Pujalte tiene razón cuando argumenta que “la existencia de cauces adecuados para la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas fortalece la calidad de la democracia, no sólo porque permite una mayor calidad de las decisiones desde la óptica de su orientación al bien común –como se ha sugerido en el argumento segundo–, sino también porque motiva a los ciudadanos a un mayor interés y una mayor implicación en el proceso político, corrigiendo el istanciamiento entre la clase política y los ciudadanos que constituye una de las principales lacras de los actuales sistemas democráticos, y dando lugar encambio a la generación de “una ciudadanía suficientemente informada y motivada por la “cosa pública”, que sea capaz de articular públicamente sus preferencias y demandas, y los argumentos necesarios para defenderlas” (Martí, 2006:110), que –como pone de relieve este autor– es un requisito esencial para que exista una democracia deliberativa de calidad. MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., *op. cit.*, p. 260.

lift, en conjunto con las iniciativas de la Mesa de la Cámara de Diputados y su Comisiones Permanentes, tienen preferencia sobre otros proyectos prioritarios.

O, alternativamente, defendemos la inclusión en el reglamento interno analizado de la posibilidad de que la comisión promotora de la medida pueda presentar una solicitud de consideración prioritaria del asunto, basada en razones de urgencia y relevancia de la cuestión analizada ante el Parlamento, que tendrá la oportunidad de deliberar y decidir sobre la misma con la participación de la citada comisión.

Aún en la perspectiva de trámite, cabe señalar que en la etapa de discusión de proyectos de ley, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil establece que cuando más de un Diputado solicite simultáneamente la palabra sobre el mismo asunto, el Presidente otorgará en primer lugar al autor de la propuesta. A su vez, el mismo Reglamento Interno, en su artículo 252, X, dispone que la Mesa de la Cámara de Diputados designará un Diputado para que ejerza, en relación con el proyecto de ley de iniciativa popular, las facultades o atribuciones que el Reglamento le confiere al Autor de la propuesta, y la elección debe recaer en quien haya sido, con su consentimiento, previamente indicado a tal efecto por el primer firmante del proyecto.

La lectura conjunta y armoniosa de los artículos mencionados en el párrafo anterior lleva a concluir que, durante la tramitación de los proyectos de ley de iniciativa popular en la Cámara de Diputados, el Diputado Federal que sea designado para ejercer las facultades o atribuciones que le confiere el respectivo Reglamento al autor de la propuesta, en la fase de discusión de los proyectos de ley, tendrá la palabra cuando más de un Diputado lo solicite simultáneamente, sobre el mismo tema.

Entendemos que el Diputado Federal designado como autor de la propuesta legislativa en los términos antes mencionados, así como uno de los

miembros del respectivo Comité Promotor, designado por éste, deben tener derecho a participar, mediante manifestaciones orales, en las discusiones que tener lugar en las Comisiones y en el Pleno de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, durante la tramitación de proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift*.

Esta mejora legislativa del tema se basa tanto en cuestiones fácticas como jurídicas. Pueden darse situaciones en las que, durante la tramitación de proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift*, el Diputado Federal designado como autor del proyecto en los términos antes mencionados tendrá dificultades para argumentar y defender la aprobación del proyecto en análisis por no tener todo el conocimiento de las materias de hecho y de derecho que conciernen a su elaboración desde la etapa extraparlamentaria.

Así, en tales situaciones, la participación de miembros de la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular, de manera subsidiaria y eventual, con el aprovechamiento de parte del tiempo disponible para la palabra del Diputado Federal designado como autor del proyecto, podría presentar posibles aclaraciones, argumentos y defensa de temas importantes, para que otros parlamentarios puedan promover su voto de manera libre y clara en el momento adecuado.

Volviendo la mirada a la disciplina jurídica relativa a la comisión promotora que se analiza, pero desde la perspectiva española, observamos las consideraciones de Fernández sobre la existencia de posibilidades de mejora legislativa la Ley Orgánica de 1984, que no fueron tratadas en la reforma de 2006 sobre la materia en ese país, al afirmar que “aunque las leyes regulan algunas cuestiones relativas a la Comisión Promotora, no detallan lo necesario sus funciones y composición, incrementando las dudas acerca de

su naturaleza, lo que ha tenido su reflejo en la literatura jurídica que manejamos⁵⁵⁸”.

Fernández señala la necesidad de mejorar en relación a la delimitación de un número mínimo y máximo de participantes en la comisión, la especificación de sus funciones, las posibles incompatibilidades de sus miembros, y el funcionamiento de la comisión, entre otras cuestiones, aclarando el avance de alguna legislación autonómica en la materia⁵⁵⁹.

En cuanto a la participación de la comisión promotora durante la tramitación parlamentaria, está previsto en el artículo decimotercero de la Ley Orgánica 3/19984, en su versión actualizada, que la persona designada por la comisión promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular.

El desarrollo legislativo de la materia en España lo expone Fernández al tratar las modificaciones legislativas que se hicieron por la Ley Orgánica nº 4 / 2006 y, posteriormente, por la Ley Orgánica nº 3 / 2015, en la Orgánica nº 3/198.

La Ley Orgánica nº 4/2006 establece en su artículo octavo único que la tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora. “Sin embargo, y a pesar del positivo anuncio, la opción de que la Comisión participe durante los trámites parlamentarios no se concreta en esta ley, remitiéndose a una futura regulación en el Reglamento de las cámaras. Éste último no regula la participación promotora en el caso de la iniciativa popular, pero sí la permite

⁵⁵⁸ FERNÁNDEZ SILVA, Á., *op. cit.*, p. 81.

⁵⁵⁹ FERNÁNDEZ SILVA, Á., *op. cit.*, p. 80-88.

cuando una proposición proviene de una autonomía⁹⁷⁸ y un delegado de ésta participa en el debate⁵⁶⁰.

Así, teniendo en cuenta que, en términos prácticos, dicha participación no estaba regulada por el parlamento, se produjo una nueva modificación legislativa de la materia en el año 2015, a través de la Ley Orgánica nº 3, estableciendo la redacción que hasta el día de hoy está vigente.

En este sentido, entendemos que los argumentos que presentamos en relación con la necesidad de regular la participación de los miembros de la comisión promotora en la fase intraparlamentaria de los proyectos de ley resultantes del ejercicio de la *democracia lift* en Brasil son aplicables, dentro de las características locales a España, en el sentido de que defendemos la aplicación de la teoría de la acción comunicativa habermasiana al procedimiento legislativo.

2.2.2. Plazo legal para completar la etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* y la existencia de un vínculo mínimo entre el contenido de la propuesta y la medida legislativa aprobada.

Los ciudadanos que apoyan un proyecto de ley mediante el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil tienen la legítima expectativa de que, luego del inicio de la etapa intraparlamentaria del procedimiento, los parlamentarios lo tengan en cuenta, lo discutan y lo aprueben⁵⁶¹.

De ahí que sean dos las cuestiones que se analizarán en este punto de la investigación, a saber, la necesidad o no de la existencia de un plazo legal

⁵⁶⁰ FERNÁNDEZ SILVA, Á., *op. cit.*, p. 353.

⁵⁶¹ Las propuestas de iniciativas legislativas populares no pueden considerarse buenas, justas y adecuadas al interés público sólo por su origen popular. Este es un punto que debe ser señalado. Además, incluso después de ser recibidas y debatidas en el parlamento, según el procedimiento legislativo debido, pueden ser rechazadas al final por el parlamento.

para que el parlamento concluya el análisis de los proyectos de ley surgidos del ejercicio de la *democracia lift* y la existencia o no de vínculos mínimos entre el contenido de la propuesta y la medida legislativa aprobada⁵⁶².

La Constitución brasileña de 1988, la Ley n° 9.709/1988, que disciplina el ejercicio de la *democracia lift* en Brasil, así como la Resolución n° 17/1987, que instituye el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados brasileña, no prevén un plazo para la finalización de la fase intraparlamentaria de dicho procedimiento, una vez que el proyecto de ley ha sido presentado por la sociedad al parlamento.

Esta ausencia de disciplina legal en la materia deja a la discreción de los parlamentarios la decisión de impulsar o no, tras recibir una iniciativa legislativa popular, la tramitación de la fase intraparlamentaria de dichos proyectos de ley, así como la extensión del plazo para la conclusión de sus deliberaciones, con la aprobación o no de la propuesta sometida a ellos.

Existe, por tanto, inseguridad jurídica sobre la efectividad del ejercicio del derecho fundamental de participación popular de los ciudadanos brasileños respecto a la propuesta que presentaron al parlamento.

Desde la perspectiva española, la Ley Orgánica n° 3 /1984 establece en su artículo decimotercero que recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la Proposición, que deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración. No existe una disciplina sobre el plazo que debe respetar el Parlamento para el análisis, el

⁵⁶² Los modelos de iniciativa legislativa popular existentes en el Derecho Comparado son presentados por Cavalcante Filho, bajo dos perspectivas, que denomina iniciativa popular no vinculante y la "semivinculante", es decir, donde la asamblea tiene la facultad de aprobar, rechazar o incluso presentar un sustituto del proyecto, y, por otro lado, que presentada la proposición, ésta debe ser sometida a votación popular, respectivamente. CAVALCANTE FILHO, J. T., "Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no direito comparado ", *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 12, n. 1, 2017, pp. 9-56, disponible en: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4243>. [Consultado en: 10 junio de 2022].

debate y las deliberaciones sobre la propuesta presentada, una vez que se ha administrado tras la toma en consideración.

En efecto, el tiempo de las decisiones legislativas en los parlamentos varía en función de los temas que analizan, de las cuestiones de hecho que se plantean en cada una de sus decisiones, así como de otros factores internos y externos al parlamento que acaban situando los proyectos de ley existentes en las Casas legislativas en un determinado orden de prioridad para su análisis.

Además, esta observación sobre la tramitación de los procedimientos legislativos debe equilibrarse con la necesidad de que los ciudadanos sean escuchados por el parlamento, en el sentido de que deben ser considerados seriamente en un plazo razonable.

Las Constituciones de los Estados de Ceará y Maranhão, Estados miembros de la federación brasileña, prevén plazos máximos de tramitación para los proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift* en sus Estados. La primera prevé un período de cuarenta y cinco días⁵⁶³, y la segunda un período de sesenta días⁵⁶⁴.

La mencionada priorización de la tramitación de los proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift*, tal y como se regula en las Constituciones de los citados estados miembros de la federación brasileña,

⁵⁶³ Art. 6º, §1º, da Constituição do Estado do Ceará disciplina que: “Os projetos de iniciativa popular tramitarão no prazo de quarenta e cinco dias, em regime de prioridade, turno único de votação e discussão, para suprir omissão legislativa, constituindo causa prejudicial à aplicabilidade de mandado de injunção”. BRASIL. Constituição do Estado do Ceará, disponible en: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. [Consultado en: 10 enero 2022].

⁵⁶⁴ Art. 44, § 1º, da Constituição do Estado do Maranhão disciplina que “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído por pelo menos dezoito por cento dos municípios, com não menos de três décimo por cento dos eleitores de cada um deles, e que deverá ser apreciado no prazo máximo de sessenta dias”. BRASIL. Constituição do Estado do Maranhão, disponible en: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. [Consultado en: 10 enero 2022].

es una expresión de la preocupación de los legisladores por valorar las manifestaciones de sus ciudadanos sobre la necesidad de mejorar sus sistemas legislativos, fijando un plazo para presentarles las conclusiones de sus deliberaciones parlamentarias.

Entendemos, por lo tanto, que la Constitución brasileña debería, en el mismo sentido, ser mejorada con el establecimiento de un plazo razonable para la conclusión del proceso legislativo de las iniciativas legislativas populares de carácter nacional.

En cuanto a la existencia de un vínculo mínimo entre el contenido de la propuesta y la medida legislativa aprobada, es posible e incluso natural que durante el transcurso del proyecto de ley en el parlamento se realicen cambios al texto presentado, con la aprobación, al final, de una legislación que no refleje la integridad de su contenido inicial⁵⁶⁵.

Sin embargo, a pesar de la posibilidad del cambio mencionado, creemos que existen tres tipos de vínculos mínimos relevantes para el procedimiento legislativo relativo al ejercicio de la *democracia lift*.

Estos son: 1) La vinculación entre el tema de la iniciativa legislativa popular y la legislación finalmente promulgada (sin incluir otras cuestiones diferentes

⁵⁶⁵ Las consideraciones que presentamos para el mejora de la democracia, con el perfeccionamiento de la *democracia lift*, tiene por finalidad, como siempre se ha dicho en esta investigación, el fortalecimiento de la calidad democrática del Estado Constitucional. Una vez más vuelvo a esta afirmación, teniendo en cuenta que no se pretende debilitar la democracia representativa en el Estado Constitucional al presentar las propuestas aquí enumeradas. Lo que se pretende es la búsqueda de una retroalimentación del flujo democrático con la participación popular en la toma de decisiones, teniendo en cuenta las advertencias de Ramírez Nardiz. Al analizar si una mayor participación redundaría en una mejor democracia, concluy Ramírez Nardiz que. “Mayor participación no equivale a mejor democracia. Una mayor participación sin una mejor representación puede desequilibrar los equilibrios de poder de la democracia, no mejorarla. La democracia participativa puede mejorar la democracia, pero utilizada para intereses y fines particulares puede llevar a justo lo contrario: el debilitamiento de las instituciones representativas y el excesivo fortalecimiento de un Ejecutivo libre de otro control que no sea el (supuesta-mente) ejercido por las masas constantemente movilizadas precisamente por dicho Ejecutivo”. RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, *Revista de Derecho Político*, n. 94, 2015, pp. 183-218, [Consultado en: 1 agosto 2022].

a la presentada y sin excluir el núcleo esencial del tema desnaturalizándolo; 2) La vinculación entre el ejercicio de la *democracia lift* y el procedimiento legislativo especial para su tratamiento (amplia participación popular, en el contexto de la democracia deliberativa habermasiana, en todas sus fases); 3) La vinculación entre la iniciativa legislativa presentada y otras posibles iniciativas legislativas, parlamentarias y/o populares, presentadas al parlamento sobre el mismo tema (análisis de las conexiones entre iniciativas legislativas).

El análisis de los dos primeros eslabones se realizará en este punto, mientras que el tercero se analizará en el siguiente punto. Cabe destacar que a iniciativa legislativa integra el procedimiento legislativo, por lo que entendemos correctas las consideraciones de García-Escudero Márquez, al analizar la iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978, en particular en relación con el concepto y la naturaleza de la iniciativa legislativa, cuando afirma que “En particular, la iniciativa se encuentra íntimamente unida al acto conclusivo del procedimiento y, por tanto, a la ley aprobada: mediante el acto de iniciativa se identifica la materia sobre la que las Cámaras están llamadas a deliberar y se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por parte del legislador. Cualquiera que sea la suerte que corra el proyecto, no hay duda de que tal identificación juega un papel peculiar, no sólo por sus efectos procedimentales, sino también, señaladamente, por la posición que asume en la confrontación de voluntades en las Cámaras, que se manifiestan sobre el proyecto, aceptándolo o rechazándolo, o incluso dejándolo caducar por el fin de la legislatura⁵⁶⁶”.

La profesora española aclara así su opción por un enfoque práctico de la cuestión, entendiendo que el estudio del procedimiento legislativo debe incluir

⁵⁶⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59, 2000, pp. 57-91, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derechoconstitucional/numero-59-mayoagosto-2000-0> . [Consultado en: 25 julio 2022].

el presupuesto fáctico, es decir, con respecto a la iniciativa legislativa, la razón por la que el acto en cuestión puede y debe ser aprobado. Esto teniendo en cuenta que el acto legislativo no puede llevarse a cabo sin el presupuesto de hecho.

En conclusión, argumentando sobre la posición que adoptó sobre el tema y la posición del constituyente español de 1978, afirma que “Esta postura es también consecuente con la decisión del constituyente de incluir la iniciativa legislativa en el capítulo ‘De la elaboración de las leyes’ (cuya sistemática, como se ha indicado, deja mucho que desear), abriendo la regulación del procedimiento normal y parlamentario de producción legislativa. Coincidiría con lo expresado por Tosi, según el cual, el momento de la iniciativa de las leyes, aun cuando se refiere a sujetos extraños al Parlamento, constituye parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho⁵⁶⁷”.

Pues bien, por tema se puede entender el asunto más importante de una conversación, una cuestión que se va a decidir en una determinada reunión, el motivo mismo de una reunión o incluso el objeto de un determinado estudio. Puede decirse que el tema que aborda la presente investigación es la iniciativa legislativa popular. A su vez, la delimitación de los contornos de un tema determinado puede hacer que se lo aborde de forma amplia o estrecha, de forma profunda o superficial.

Así, la disposición prevista en el punto 252, VIII, del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, sobre el procedimiento de la *democracia lift* en esa Cámara Legislativa, al determinar que cada proyecto de ley debe limitarse a un solo tema, pudiendo, en caso contrario, ser desdoblado por la Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía en propuestas autónomas,

⁵⁶⁷ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *op. cit.*, p. 66.

para ser tratadas por separado, debe ser entendida en su interrelación con el derecho fundamental a recibir justificaciones.

Santaolalla López argumenta, comentando el tema del procedimiento parlamentario en España, que “La homogeneidad legislativa, o limitación de cada ley a regular un objeto, evitando la mezcla de materias netamente distintas en un mismo texto, es algo enteramente exigible en el Estado de Derecho. Lo contrario produce serias disfunciones en el quehacer parlamentario y desorientación e inseguridad en los destinatarios de las leyes”. A continuación, aclara que “Como consecuencia de lo anterior, las enmiendas a un texto legislativo deben ser congruentes con el ámbito material del texto principal al que se refieran⁵⁶⁸”.

Barcellos, al argumentar sobre la construcción de un Estado capaz de promover los derechos fundamentales de forma sostenible y equitativa, afirma que es responsabilidad del Derecho Constitucional, en la medida de sus posibilidades, más allá de la garantía de los derechos, “atuar no sentido de facilitar, estimular e promover a realização efetiva dos direitos fundmaentais no mundo dos fatos⁵⁶⁹”. Desde esta perspectiva de actuación, la promoción de la democracia en espacios mayoritarios sería uno de los nuevos papeles del Derecho Constitucional.

Tras concluir un análisis sobre la democracia, Barcellos afirma que “a democracia será fomentada uma vez que a edição de atos pelo Poder Público que afetem a vida das pessoas – quaisquer atos - seja precedida da apresentação de razões e informações, debate e deliberação⁵⁷⁰”. Estas presentaciones tienen la capacidad de “inducir a uma reflexão específica

⁵⁶⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 83, 2011, pp. 135-176, disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/476/1126>. [Consultado en: 5 agosto de 2022].

⁵⁶⁹ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017, p. 29.

⁵⁷⁰ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017, p. 66.

sobre eles e expor públicamente as conexões lógicas subjacentes à proposta” y además, “tem o potencial de gerar contrarrazões críticas, reflexões, esclarecer ou ao menos explicitar as eventuais complexidades técnicas envolvidas no problema e iluminar as forças e as fraquezas dos argumentos⁵⁷¹”.

La profesora brasileña también añade el argumento de que la existencia de un procedimiento abierto aumenta el control social sobre las acciones del Poder Público y la percepción de la legitimidad de las decisiones tomadas y la adhesión de la población a las mismas⁵⁷².

El derecho constitucional al debido procedimiento en la elaboración normativa es así defendido por Barcellos, teniendo en cuenta que en Brasil el sistema constitucional vigente tiene un derecho difuso al debido procedimiento de carácter procedimental. En este sentido, “toda vez que algum órgão estatal – legislativo e Executivo, ou qualquer outro – se ocupe da elaboração de normas”. Por lo tanto, el proponente de la norma tiene el deber de presentar, de manera pública, las razones por las que considera que dicha norma debe ser emitida y la información en la que se basa⁵⁷³⁵⁷⁴.

Dos son los ejes principales del razonamiento argumentado por Barcellos para la existencia de un derecho constitucional al debido procedimiento en la elaboración normativa. El primero arranca desde la perspectiva de la persona humana, caracterizada por el “respeito a que ela faz juz e os direitos de que é

⁵⁷¹ BARCELLOS, A. P., op. cit., 2017, p. 67.

⁵⁷² BARCELLOS, A. P., op. cit., 2017, p. 68.

⁵⁷³ BARCELLOS, A. P., op. cit., 2017, p. 74.

⁵⁷⁴ Barcellos aclara que el poder judicial sólo se encargará de controlar si las razones e informaciones en cuestión han sido presentadas o no para el debate público, sin hacer valoraciones sobre el contenido o el mérito de las razones e informaciones presentadas.

titular, e com os quais os Estados democráticos e o brasileiro em especial estão comprometidos⁵⁷⁵”.

Barcellos, como se ha indicado anteriormente, al tratar el tema de los derechos fundamentales y el derecho a la justificación, con respecto al debido procedimiento en la elaboración normativa, afirma que “receber justificativas nos atos que nos afetam é um dos conteúdos essenciais do respeito a que cada indivíduo faz jus em decorrência de sua dignidade essencial como ser humano⁵⁷⁶”. En este sentido, Barcellos concluye que existe un derecho a recibir justificaciones en las relaciones de los particulares con el Poder Público⁵⁷⁷.

El mencionado derecho fundamental a recibir justificaciones implica el deber de quienes presentan iniciativas legislativas de presentar una justificación pública, que contenga razones e información. La justificación tiene un contenido mínimo que, a nuestro entender, puede contribuir a establecer la delimitación de lo que sería el "único tema" que los parlamentarios deberían abordar durante sus análisis, discusiones y deliberaciones en el debido procedimiento legislativo derivado del ejercicio de la *democracia* *lift*.

⁵⁷⁵ Los argumentos que sustentan este primer eje son señalados por Barcellos en el derecho fundamental autónomo de cada persona a recibir justificaciones en relación con los actos de los poderes públicos que le afecten de alguna manera. Y el segundo se extrae de los demás derechos fundamentales, teniendo en cuenta que “a ação estatal destina-se em última análise a assegurar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos”. El segundo está relacionado con las opciones sobre la organización del Estado adoptadas por el sistema constitucional brasileño. Em este sentido, “o devido procedimento na elaboração normativa é uma decorrência lógica das opções constitucionais no particular, das mais gerais – como os princípios republicano, democrático, o Estado de Direito, a garantia do devido processo legal – às mais específicas, como as regras que tratam do próprio processo legislativo e da publicidade”. BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017, pp. 91-92.

⁵⁷⁶ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017, p. 92.

⁵⁷⁷ Barcellos argumenta, ainda, que “A existência de uma justificativa veicula ainda a noção de que, ao menos em tese, existe uma racionalidade subjacente à norma, de modo que seus efeitos sobre as pessoas podem ser justificáveis e, quem sabe, até razoáveis.” BARCELLOS, A. P., 2017, *op. cit.*, 201, p. 99.

Barcellos presenta lo que entiende como un contenido mínimo del debido proceso en la elaboración normativa, dividiéndolo en tres partes y aclarando que el debido proceso en la elaboración normativa tiene un carácter procedimental. “Ele não se destina propriamente a estabelecer parâmetros par ao exame ou avaliação de mérito das razões e informações eventualmente apresentadas como justificativa para uma proposição normativa⁵⁷⁸”.

Los tres temas que conforman el contenido mínimo de la justificación son el problema que se considera que existe, los resultados que se espera que produzca la medida propuesta y los costes e impactos que conlleva la medida que el acto normativo pretende adoptar⁵⁷⁹.

En relación con la presente investigación, entendemos que los dos primeros temas están directamente relacionados con la delimitación del "único tema" de la iniciativa legislativa que surge del ejercicio de *democracia lift*.

Una vez identificado el contenido mínimo de la justificación del proyecto de ley derivado del ejercicio de la *democracia lift*, servirá de guía para la actuación de los parlamentarios durante la fase intraparlamentaria del procedimiento legislativo, que deberá ser supervisada por los promotores de la propuesta.

La indebida ampliación del tema o la desnaturalización de la esencia de la propuesta por parte de los parlamentarios sería motivo para legitimar que los promotores del proyecto legislativo surgido del ejercicio de la *democracia lift* requieran, de manera sostenida, la exclusión del proyecto de ley de la tramitación parlamentaria.

Pasando al tema de la existencia de un vínculo mínimo entre el contenido de la propuesta y la medida legislativa aprobada relativo al ejercicio de la *democracia lift* entendemos que el procedimiento legislativo relativo a la

⁵⁷⁸ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017., p.141.

⁵⁷⁹ BARCELLOS, A. P., *op. cit.*, 2017., p.174.

presentación de dicha iniciativa legislativa debe basarse en la premisa de la necesidad de una amplia participación popular, en el contexto de la democracia deliberativa habermasiana, en todas sus dos fases.

Señalamos anteriormente en esta investigación que en Brasil se han realizado cambios significativos en el contenido de la iniciativa legislativa popular originada por el movimiento popular denominado "Diez medidas para combatir la corrupción", con la aprobación de normas jurídicas que, en principio, habrían desfigurado el contenido original de lo presentado al Parlamento brasileño.

En este punto subrayo que la presentación de una propuesta de iniciativa legislativa popular al Parlamento no tiene la capacidad de inhibir posibles debates que lleven a no promulgar la legislación pretendida. La ciudadanía pone en discusión un tema relevante y debe poder participar en el Parlamento democráticamente, consciente de que al final de presentar sus argumentos puede resultar una decisión de no aprobar lo que inicialmente se presentó al Parlamento.

Además, durante la deliberación en la fase intraparlamentaria del procedimiento legislativo resultante del ejercicio de la *democracia de lift*, se puede aprobar un texto que contenga mejoras basadas en los argumentos presentados por los parlamentarios. Esto es lo que realmente se espera del diálogo que se establezca, que sus participantes puedan deliberar y encontrar un acuerdo razonable ante la demanda analizada.

De este modo, los participantes del diálogo en la teoría de la acción comunicativa deben tener en cuenta que la acción comunicativa en Habermas "se afasta de todas aquellas ações orientadas tão somente ao sucesso dos seus interlocutores, aqui comprendidas como instrumentais (preocupadas em realizar um escopo no mundo objetivo), e como estratégicas (endereçoas

à realização de um escopo tendo em vista o comportamento igualmente egocêntrico dos outros interlocutores)⁵⁸⁰".

La motivación de la acción comunicativa en Habermas debe estar motivada por medio de un acuerdo mutuo discursivo entre los participantes en el diálogo, que conduzca a la cooperación, sólo posible si los implicados tienen en cuenta de antemano que esta forma de actuar es un "bien en sí mismo" que debe priorizarse sobre otras formas de interacción⁵⁸¹.

La retroalimentación del flujo democrático en el Estado Constitucional, a través del diálogo entre ciudadanos y parlamentarios es un imperativo deliberativo que tiene, como siempre se ha dicho en esta investigación, la capacidad de mejorar la calidad de la democracia brasileña.

Una vez hechas las consideraciones anteriores y como se señaló anteriormente, entendemos que, dado que presenta todos sus supuestos fácticos-jurídicos, la *democracia lift* impone al parlamento la obligación de realizar el análisis, deliberación y toma de decisiones sobre los términos del contenido de la propuesta presentada, desde el punto de vista de un diálogo.

Como aclara Motos, hay condiciones de diálogo que deben estar presentes para una "situación ideal de diálogo" garantizar la igualdad y libertad de todos los participantes. "En primer lugar, el debate deliberativo debe ser inclusivo, esto es, capaz de incorporar a la reflexión colectiva la diversidad de razones, necesidades, perspectivas, valores e intereses existentes en una sociedad plural. Solo así el resultado del proceso puede considerarse respetuoso con quienes se verán afectados por la decisión posterior. Junto a ello, un segundo requisito es el de publicidad, por cuanto que un debate inclusivo exige que todas las posiciones sometan sus respectivos argumentos al juicio público de los participantes en la deliberación. Por último, la racionalidad comunicativa

⁵⁸⁰ LEAL, Rogério Gesta, *op., cit.*, p. 20.

⁵⁸¹ LEAL, Rogério Gesta, *op., cit.*, p. 26.

debe abrirse paso entre las diversas posiciones para conducir la deliberación hacia decisiones que expresen intereses generalizables. En este sentido, el criterio regulador de una discusión deliberativa debe ser la “coerción sin coerciones del mejor argumento”. De esta forma el modelo deliberativo confía en la capacidad del proceso político para transformar el conflicto de identidades, intereses o preferencias- a la luz de los argumentos, información e interés público manifestados en la deliberación⁵⁸².

Las consideraciones aquí expuestas, tanto en relación con el establecimiento de un plazo legal para completar la etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift*, como con la necesidad de un vínculo mínimo entre el contenido de la propuesta y la medida legislativa aprobada, podrían ser tenidas en cuenta por los parlamentarios españoles para analizar posibles mejoras del tema en ese país, dentro de sus características locales

La presencia tanto de la premisa de la existencia de un procedimiento especial basado en el diálogo⁵⁸³, con un plazo máximo de conclusión, como de la existencia de reglas que permiten la aplicación de la democracia deliberativa habermasiana, con libertad e igualdad entre las partes, en una ética del discurso, caracterizan lo que entendemos como uno de los tipos de vinculaciones mínimas especiales en el procedimiento legislativo derivadas del ejercicio de la *democracia lift*.

⁵⁸² MOTOS, C. R., *op. cit.*, p.14.

⁵⁸³ Un diálogo basado en la libre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. “Sí, en la libre participación encontramos un elemento central de la vida individual y social de los hombres y de las mujeres, un elemento que contribuye de forma inequívoca a definir los nuevos espacios que tratamos, que lo que hace es poner en el foco de su atención a las mismas personas”. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *op. cit.*, p. 30.

2.2.3. La relación entre la tramitación interna de la propuesta derivada de la *democracia lift* y las propuestas de iniciativa parlamentaria sobre el mismo tema.

El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil disciplina la distribución de asuntos a las Comisiones existentes en el Parlamento, estableciendo, en su artículo 139 que la distribución de asuntos a las Comisiones se hará por orden del Presidente, dentro de las dos sesiones siguientes a su recepción en la Mesa, observando, entre otras cuestiones, que antes de la distribución, el Presidente verificará si existe una propuesta en curso que trate de asunto análogo o conexo y, en caso afirmativo, hará la distribución por dependencia, determinando su unión, después de ser numerada⁵⁸⁴.

Así, en términos prácticos de procedimientos legislativos, es posible que a la Cámara de Diputados brasileña se le presente un proyecto de ley surgido del ejercicio de la *democracia lift* que trate de una materia análoga o relacionada con una proposición anterior en curso, cuando la distribución de aquel proyecto de ley se realizará por dependencia de éste.

A modo de ejemplo, podemos observar que a la Proposición de Ley nº 4.850/2016, el proyecto de ley de " Dez Medidas de Combate à Corrupção", se le unieron otros proyectos de ley que trataban asuntos relacionados, que estaban en fases en las que se permitía dicha medida.

Así pues, son básicamente tres las situaciones que pueden darse en relación con los proyectos de ley derivados del ejercicio de la *democracia lift* con respecto a la agregación de otros proyectos de ley similares, en cuanto al orden de sus presentaciones ante el Parlamento.

⁵⁸⁴ La tramitación conjunta sólo se concederá si se solicita antes de la inclusión del asunto en el orden del día o, en el caso de que el debate y la votación de los proyectos de ley se realicen en las Comisiones Permanentes y el Pleno prescinda de ellos.

Es posible que un proyecto de ley surgido del ejercicio de la *democracia lift* se una a otro proyecto de ley presentado anteriormente. Al contrario, es posible que un proyecto de ley que no provenga del ejercicio de la *democracia lift* se una a un proyecto de ley proveniente del ejercicio de la *democracia lift* presentado anteriormente. Y, por último, es posible que se presente ante el Parlamento un proyecto de ley procedente del ejercicio de la *democracia lift* al que no se adjuntan otros proyectos de ley.

Hay un rasgo común a los dos últimos tipos de situaciones anteriores, consistente en que la primera provocación que recibió el Parlamento para deliberar sobre una determinada cuestión provino del ejercicio de *democracia lift*. Es decir, el Parlamento sólo se volcó en esa "cuestión única" impulsada por la manifestación de la sociedad civil concretada en el ejercicio de la *democracia lift*.

Esta característica nos hace creer en la existencia de una relación entre la iniciativa legislativa presentada y otras posibles iniciativas legislativas, parlamentarias y/o populares, presentadas al parlamento sobre el mismo tema, en cuanto a la limitación de la acción parlamentaria sobre el tema propuesto, como se explica a continuación.

En el escenario del procedimiento legislativo, una vez que se presenta un proyecto de ley al Parlamento, los parlamentarios, después de debatir y deliberar sobre el contenido del proyecto, pueden finalmente aprobarlo, con o sin enmiendas, en el mismo sentido o en el sentido contrario al que fue presentado; o pueden rechazarlo por completo. Así, los parlamentarios tienen una amplia libertad de decisión^{585 586}.

⁵⁸⁵ Santaolalla López, al tratar el procedimiento legislativo español, especialmente sobre el procedimiento legislativo común del Congreso de los Diputados, aclara el procedimiento de la publicación y presentación de enmiendas a la comisión competente, la deliberación, el debate, la votación, precisando sus consecuencias. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *op. cit.*, pp. 300-311.

⁵⁸⁶ España. Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, disponible en: <https://www.congreso.es/web/guest/cem/reglam>. [Consultado en: 2 octubre 2022].

Sin embargo, creemos que en los casos en los que el Parlamento es provocado por primera vez sobre una cuestión concreta mediante el ejercicio de la *democracia lift*⁵⁸⁷, el Parlamento tendría que, tras debatir y deliberar sobre el contenido del proyecto de ley, aprobarlo o rechazarlo en su totalidad, o incluso aprobarlo con alteraciones en su contenido, sin excluir su núcleo esencial.

Lo que no debe faltar en las deliberaciones en el parlamento durante la etapa intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift*, para que los ciudadanos comprendan adecuadamente las razones y los argumentos en los que se basa la decisión, es la existencia de un diálogo en el que los participantes propongan y tengan la oportunidad de escuchar y expresar adecuadamente sus opiniones.

Rodríguez-Arana, al tratar la importancia del diálogo en relación con la participación ciudadana, en lo que entendemos que se aplica a las consideraciones que aquí formulamos, alerta de que “En ese diálogo no debe olvidarse el objetivo principal que se persigue. No se trata de conversar, ni de transmitir, ni de comunicar algo, sino ante todo y sobre todo, en primer lugar, de escuchar⁵⁸⁸. Y debe recordarse que en un diálogo escuchar no comporta una disposición pasiva, sino al contrario, es una disposición activa, indagatoria, que busca el alcance de las palabras del interlocutor, comprender

⁵⁸⁷ Es decir, por la primera vez sobre un determinado y concreto tema, cuando se presente un proyecto de ley con un determinado contenido, partiendo de unas determinadas premisas, pretendiendo alcanzar unos determinados resultados.

⁵⁸⁸ MARTÍNEZ PUJALTE, al analizar la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones políticas más allá de la participación en el proceso electoral, señala también que "Indudablemente, escuchar a quienes serán afectados por la decisión es la mejor forma de tener en cuenta sus necesidades, intereses y circunstancias. Ello es tanto más relevante en la medida en que, a lo largo del siglo XX, se ha desarrollado un proceso de especialización creciente de la ley, que —lejos de ser una norma general y abstracta en la concepción que preconizaba el constitucionalismo decimonónico— con frecuencia se destina a la regulación de sectores específicos de la vida social y económica, y afecta únicamente, en consecuencia, a determinados grupos de ciudadanos". MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., *op. cit.*, p. 260.

su manera de percibir la realidad, la conformación de sus preocupaciones y la proyección de sus ilusiones y objetivos⁵⁸⁹".

Uno de los objetivos a alcanzar en este diálogo debe ser el establecimiento de una relación ética y leal entre los parlamentarios y la sociedad civil durante las etapas del procedimiento legislativo que deriva del ejercicio de la *democracia lift*.

Así, por un lado, los promotores de la iniciativa legislativa popular participarán en las deliberaciones de la fase intraparlamentaria del procedimiento legislativo analizado con plena conciencia de que el contenido final de la norma a promulgar puede contener cambios significativos mediante el ejercicio de la democracia representativa, o incluso ser rechazado en su totalidad.

Por otro lado, los parlamentarios deben asegurarse de no socavar la esencia, el núcleo esencial, de una propuesta legislativa surgida del ejercicio de la *democracia lift*.

Si la intención de los parlamentarios es aprobar una determinada legislación en tal o cual sentido, éticamente no deben conseguirlo cambiando la esencia de un proyecto de ley procedente de la iniciativa popular, sino que, si no están de acuerdo con el contenido del que les presentaron los ciudadanos, deben rechazarlo y presentar, a través de los parlamentarios, un proyecto de ley en sentido contrario, asumiendo las consecuencias político-jurídicas de su eventual aprobación.

La defensa de la adopción de los citados comportamientos éticos por parte de los parlamentarios no pretende crear un obstáculo al ejercicio de sus funciones constitucionales, sino que, por el contrario, su finalidad es evitar que los ciudadanos se desilusionen en cuanto a la importancia de su participación en la toma de decisiones políticas del Estado, a través del procedimiento

⁵⁸⁹ RODRÍGUEZ-ARANA. Jaime, *op. cit.*, p. 34.

legislativo, cuando constaten una eventual práctica desleal del Parlamento desfigurando la esencia de una propuesta presentada por medio de una iniciativa popular.

Dentro de este sentido de necesaria interacción entre ciudadanos y parlamentarios, entendemos como fundamentales las consideraciones expuestas por Revenga Sánchez, al analizar la participación política en la actualidad, cuando dice que “La disposición del gobernante para no falsear la representación mediante ocultamientos y engaños, y la virtud del ciudadano para reconocerse como co-partícipe de la suerte común, y actuar en consecuencia, son también factores que juegan a favor de una democracia de calidad, es decir, una democracia inspirada en la idea de auto-gobierno, y en la que la representación y la participación se refuerzan recíprocamente⁵⁹⁰”.

También hay que tener en cuenta las consideraciones de García Chourio, cuando en 2009 trató el tema de las instituciones de democracia directa como formas de aumentar la receptividad del Estado y el control ciudadano sobre los gobiernos, advirtiendo que “A nivel político, velar por la mera existencia y utilización de procedimientos de democracia directa no es garantía de una mayor calidad del régimen como tal; ello sólo será posible si tales instituciones se muestran como fórmulas genuinas que permitan desprivatizar la agenda de gobierno y descorporativizar el núcleo de muchas de las decisiones de gran transcendencia social⁵⁹¹”.

La Constitución brasileña de 1988 ha estampado desde su preámbulo, en palabras de Souza Araújo, una ideología democrática que se extiende por la totalidad de su texto. La percepción de este ideal no puede ser olvidada desde

⁵⁹⁰ REVENGA SÁNCHEZ, M., “La participación política en la actualidad”, *Derechos y Libertades*, n. 18, 2018, pp. 53-66, disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/8279#preview>. [Consultado en: 31 julio 2022].

⁵⁹¹ GARCÍA CHOURIO, J. G., “Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos”, *Estudios políticos*, n. 35, 2009, disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012151672009000200009. [Consultado en: 5 agosto 2022].

el punto de vista de toda la sociedad, especialmente de sus agentes políticos. “Nesse sentido que a tarefa mais importante da ação política será a promoção e a conservação do sentimento democrático, que tem como um dos seus eixos de sustentação a tolerancia⁵⁹²”.

Las propuestas presentadas anteriormente tienen la premisa de apoyar el fortalecimiento de la calidad democrática en el Estado Constitucional brasileño, a través de la *democracia lift*, como complemento a la democracia representativa. No fue objeto de la investigación el estudio de la actuación de los partidos políticos, ni la presentación de propuestas directamente dirigidas a mejorar la democracia representativa.

Sin embargo, las relaciones entre la democracia representativa y la *democracia lift* son relevantes y necesarias, como se ha dicho anteriormente, debido a la esperada retroalimentación del flujo democrático en el Estado Constitucional cuando esas formas de democracia interactúan adecuadamente.

En este sentido, para reforzar lo dicho, creo que debe observarse la consideración de Soriano Díaz cuando, en 1999, señalaba la existencia de diversas críticas a los partidos políticos, advirtiendo que “Es cosa de corregir sus males; no de suprimirlos⁵⁹³”.

En su análisis, presenta varias propuestas para mejorar la actuación de los partidos políticos y, desde esta perspectiva, me parece oportuno adherirme a sus palabras cuando afirma que “Pienso que había que plantearse alternativas no sólo de maquillaje, sino de complementos paralelos a través del

⁵⁹² SOUZA ARAÚJO, S. L., “O Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 e sua ideologia”, *Revista de Informação Legislativa*, n. 143, 1999, pp. 5-14, disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496875>. [Consultado en: 3 agosto 2022].

⁵⁹³ SORIANO DÍAZ, L. R., “El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 105, 1999, pp. 265-277, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-105-julioseptiembre-1999/el-dominio-de-los-partidos-politicos-partidos-y-sociedad-1>. [Consultado en: 10 julio 2022].

robustecimiento de la sociedad civil: que no todo se quede en una democracia de partidos, sino, junto a ella, resurja una democracia de ciudadanos participantes por vías más directas y espontáneas”. Así que también entendemos.

La relevancia de los parlamentos en los Estados de Derecho también es defendida por Aranda Álvarez, cuando afirma que “El Parlamento sirve a la democracia porque es la institución que tiene encomendado hacer presente la voluntad popular. Da vida al sujeto político más importante de nuestro sistema y hace posible la integración de los plurales y diversos intereses presentes en la sociedad⁵⁹⁴”.

Los tres tipos de vinculación mínima mencionados tenderán a promover el sentimiento constitucional entre los ciudadanos, así como la consideración seria por parte de los parlamentarios de las manifestaciones derivadas del ejercicio de la *democracia lift* en los Estados.

En esta perspectiva, siempre se ha afirmado que el fortalecimiento de la *democracia lift* tiene la capacidad de fortalecer la democracia representativa y, a la vez, actuar en una necesaria aproximación entre ciudadanos y parlamentarios promoverá el aumento de la calidad democrática del Estado Constitucional, legitimándolo.

⁵⁹⁴ ARANDA ÁLVAREZ, E., “‘Parlamento abierto’: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaespanoladederechoconstitucional/numero-111-septiembrediciembre-2017-0>. [Consultado en: 25 julio 2022].

CONCLUSIONES

La democracia debe construirse todos los días a través de las acciones de los ciudadanos de los Estados constitucionales, teniendo en cuenta que democracia y ciudadanía deben marchar juntas. Esta investigación se realizó bajo este enfoque, buscando presentar aportaciones para esta constante construcción de la democracia brasileña.

El poder en Brasil emana de su pueblo, que lo ejerce a través de representantes elegidos o directamente, en los términos de su Constitución. Aunque la democracia representativa y la democracia directa se enunciaron de forma paralela en la Constitución brasileña, la primera fue elegida como el modelo principal, viable y necesario para el ejercicio de la toma de decisiones políticas en Brasil. Quedando a la democracia directa instrumentos específicos de actuación, pero siempre ligados a la democracia representativa.

Sin embargo, desde hace mucho tiempo se ha observado que la democracia representativa por sí sola no ha sido capaz de satisfacer las legítimas expectativas de las sociedades a la hora de deliberar y decidir sobre la elaboración de leyes.

Las sociedades actuales, es cierto, son complejas, multiculturales, con aspiraciones y deseos fluidos y dirigidos, a veces, hacia direcciones no coincidentes, pero tienen, en un Estado Constitucional, un núcleo de derechos y objetivos fundamentales plasmados en sus Constituciones, que les dan un hilo conductor.

Las Constituciones brasileña y española tienen entre sus fundamentos el principio democrático y para concretarlo reconocieron a sus ciudadanos el derecho, entre otros, de reunidos en un cierto número significativo, a presentar a sus Parlamentos iniciativas de proposición de ley, es decir, el derecho de

participar directamente en el procedimiento legislativo de sus Estados por medio de la iniciativa legislativa ciudadana.

Este derecho de participación directa, sin embargo, ha sido limitado por las Constituciones y leyes de Brasil y España, fomentando más o menos que esos ciudadanos tengan realmente las condiciones para participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones legislativas en sus Estados Constitucionales.

Incluso con las limitaciones normativas mencionadas, las iniciativas legislativas populares de Brasil y España han demostrado que sus ciudadanos quieren participar en la toma de decisiones políticas a través de la elaboración de normas jurídicas. A su vez, la aprobación de un número reducido de esas iniciativas legislativas populares en comparación con el número de las presentadas a los Parlamentos también demostró que hay algo que debe perfeccionarse para que la interacción entre la democracia *lift* y la democracia representativa mejore.

Por lo tanto, es en este escenario de crisis de la democracia representativa que se realizó la presente investigación, con el fin de estudiar la iniciativa legislativa en las legislaciones de Brasil y España para, al final, presentar propuestas para su mejora en Brasil.

Desde el principio, se observó que el tema de esta investigación es amplio y complejo, teniendo en cuenta que examina cuestiones de filosofía del derecho, derecho constitucional, sociología, política, entre otras, que necesitaban ser arraigadas en sus concepciones esenciales para encontrar respuestas a las principales preguntas que se formularon en la investigación.

Al tratar de comprender los modelos de ejercicio de la democracia directa y la democracia representativa en Brasil, ha quedado claro que existe un fuerte vínculo entre el Estado Constitucional y la democracia, basado en el

principio de la dignidad humana, y que este vínculo debe guiar las consideraciones que se presentarán al final de la investigación.

La iniciativa popular es una de las formas de proyección del derecho fundamental a la participación en Brasil y uno de los instrumentos para el ejercicio de la democracia directa, por lo que la interpretación de las normas jurídicas que la regulan debe tener como premisas las consideraciones mencionadas anteriormente. Así, la iniciativa legislativa popular debe ser reconocida como uno de los logros de extenso período de luchas para implantar un Estado Constitucional en Brasil.

Hay una relación recíproca y complementaria entre las acciones del parlamento, de la democracia representativa, y las acciones de los ciudadanos/colectivos, de la democracia directa.

De este modo, los beneficios de la mejora de la iniciativa legislativa popular en Brasil se han hecho evidentes, ya que es un elemento de acción complementario a la democracia representativa para mejorar la calidad democrática. Por otro lado, también se han puesto de manifiesto sus limitaciones, ya que, de forma aislada, no es capaz de resolver la crisis de la democracia brasileña.

La existencia y los contornos de una crisis contemporánea de la democracia en los Estados constitucionales han quedado claros, así como la constatación de que el Estado Constitucional, basado en el principio democrático, cuenta entre sus institutos normativos con la presencia de instrumentos de participación ciudadana directa o indirecta capaces de promover la reorientación de sus niveles de calidad democrática hacia niveles elevados. El remedio a los problemas de la democracia sólo puede encontrarse en ella misma.

En la interpretación del principio democrático y, en consecuencia, de las normas que regulan la iniciativa legislativa popular, debe prestarse especial

atención al hecho de que cualquier procedimiento legislativo destinado a mejorar la legislación que regula el ejercicio de la democracia debe guiarse por una interpretación destinada a promover su eficacia real en el mundo de los hechos.

La Constitución brasileña de 1988 asumió compromisos con sus ciudadanos, por lo que la interpretación de las normas jurídicas debe buscar dotarlas de la capacidad de lograr sus efectos para el cumplimiento de esos compromisos, o alternativamente dotarlas de la capacidad de asociar algún tipo de consecuencia al incumplimiento de sus determinaciones.

La interpretación jurídica de la iniciativa legislativa popular en el Estado Constitucional debe por tanto realizarse de tal manera que, entre las opciones existentes, el intérprete de la norma elija la que promueva la mayor y más efectiva participación popular, observando el necesario equilibrio entre las formas de manifestación de la democracia, directa y representativa.

El perfeccionamiento de la legislación que disciplina la iniciativa legislativa popular en Brasil, con el consiguiente aumento de la calidad democrática, tiene la aptitud, también, de reforzar un sentimiento constitucional en los ciudadanos brasileños, caracterizado por una mayor expresión de afecto por la justicia y la equidad en relación con la Constitución.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el eventual resentimiento constitucional que pueda producirse en una sociedad, caracterizado por una devaluación de la conciencia constitucional de sus ciudadanos, puede tener graves consecuencias, especialmente si no se satisfacen sus legítimas expectativas en el Estado Constitucional.

La Constitución brasileña de 1988 tiene en su texto, como ya se ha dicho, compromisos con sus ciudadanos y, por lo tanto, las autoridades que ejercen los poderes constituidos en Brasil, especialmente el ejecutivo y el legislativo, deben actuar con dedicación para mejorar la legislación en el país con el fin

de promover la eficacia de las posibilidades reales de participación popular en sus procesos de toma de decisiones.

La participación popular ejercida en el proceso legislativo a través de la iniciativa legislativa popular se trata de una acción que viene, por así decirlo, de abajo hacia arriba. Es una acción que busca insertar en la agenda política del Estado, en las discusiones relacionadas con la producción legislativa estatal, los temas que sus ciudadanos consideran relevantes para el momento histórico actual.

Basándose en estas consideraciones, así como haciendo uso, por analogía, de una metodología de elevación artificial del petróleo empleada en la industria, la nomenclatura adoptada para la iniciativa legislativa popular fue *democracia lift*, destacando sus principales características de complementariedad e impulso para un flujo democrático constante y adecuado en el Estado Constitucional.

De este modo, las consideraciones fundamentales de la presente investigación pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Desarrollamos y presentamos lo que entendemos como un concepto mínimo de *democracia lift* – iniciativa legislativa popular – en el sentido de que es uno de los instrumentos del Estado Constitucional para ejercer la participación política popular en el proceso legislativo, caracterizado por un procedimiento de apoyo, por parte de un determinado número de ciudadanos, a un proyecto de enmienda a la Constitución y / o reforma de ley, por innovación o alteración normativa de un tema de interés público relevante para la agenda legislativa del momento contemporánea a la ejercida, que, dado que presenta todos sus supuestos fácticos-jurídicos, impone al parlamento la obligación de realizar el análisis, deliberación y toma de decisiones sobre los términos del contenido de la propuesta presentada.

2. Basándose en esta conceptualización, se llevaron a cabo análisis de los elementos estructurales formales y materiales de la *democracia lift* en Brasil, España y la Unión Europea, así como análisis críticos de los instrumentos de participación popular en el proceso legislativo brasileño y español relacionados con la *democracia lift* en Brasil.

3. Teniendo en cuenta la identificación de un concepto general de *democracia lift* y la identificación de sus elementos formales y materiales, se analizaron los tres desafíos contemporáneos para el mantenimiento y la mejora de la *democracia lift* en Brasil. Desde la perspectiva de los parlamentarios, el desafío democrático-armónico; desde la perspectiva de los ciudadanos/colectivos, el desafío participativo-sentimental, y desde la perspectiva del procedimiento, del lenguaje, para el ejercicio de la democracia en los parlamentos, el desafío normativo-estructural. Esta identificación tuvo como objetivo encontrar las respuestas para enfrentarlos en el escenario brasileño, con la adopción de las mejoras necesarias.

4. Para tratar de presentar soluciones a los desafíos mencionados, se analizaron las etapas extraparlamentarias e intraparlamentarias de tres procedimientos legislativos que culminaron con la promulgación de nuevas leyes en Brasil, España y la Unión Europea. En este sentido, se analizaron los mencionados procedimientos de la Ley Complementaria nº 135/2010, de Brasil, la llamada "Lei da Ficha Limpa"; la Ley nº 18/2013, Ley para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural en España; y Right2Water, el derecho humano al agua y al saneamiento, promovida en la Unión Europea. Estos análisis fueron importantes para comprender cuáles son los posibles puntos que merecen una atención especial de la sociedad para sus mejoras respecto al ejercicio de la *democracia lift*, utilizando para esta finalidad las consideraciones de Habermas sobre la racionalidad

comunicativa, teniendo en cuenta que para que se produzca un diálogo, debe darse una comunicación basada en la argumentación para generar normas de convivencia en la sociedad.

5. Uno de los puntos señalados en esta investigación es que el procedimiento para el ejercicio de la *democracia lift* tiene dos fases, una extraparlamentaria y una intraparlamentaria. Las disposiciones legislativas para la participación popular en la fase intraparlamentaria del procedimiento legislativo derivado del ejercicio de la *democracia lift*, en la que se celebran debates sobre el contenido de la propuesta presentada, deben tratar de promover una participación popular tan intensa como la prevista para la fase extraparlamentaria del procedimiento en cuestión.

6. El procedimiento legislativo derivado del ejercicio de la *democracia lift* debe caracterizarse como un procedimiento especial en relación al procedimiento de tramitación de otras leyes. Esta percepción proviene de que, desde el inicio del procedimiento en discusión, es decir, desde la etapa extraparlamentaria, tiene una serie de requisitos legales y fácticos que lo hacen más arduo, espinoso, para sus promotores, esto justifica que tenga un procedimiento legislativo diferenciado.

Así, su tramitación en la etapa intraparlamentaria debe diferenciarse, en el sentido de ser priorizado y valorado, ya sea en cuanto a establecer un plazo máximo para la conclusión de su tramitación hasta su finalización, o en cuanto a la mayor extensión posible para la existencia de instrumentos de participación popular efectiva en su procesamiento, ya sea en cuanto a establecer el contenido mínimo intangible del texto propuesto en caso de su aprobación.

7. Se comprobó que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las fases de la etapa extraparlamentaria de cada una de las propuestas legislativas que se mencionaron en el punto cuatro fue de importancia fundamental para sus éxitos. En el mismo sentido, se ha comprobado que la participación de los medios de comunicación como impulsores y defensores del ejercicio de la *democracia lift* fue notable para el éxito de las propuestas analizadas.

8. El Estado brasileño tiene el deber de promulgar, y mejorar constantemente, las normas jurídicas que disciplinen los medios fácticos por los que sus vehículos de comunicación deben llevar a cabo la difusión de propuestas de ley basadas en el ejercicio de la *democracia lif*. Esto se debe, en particular, a que proteger la democracia, en cualquiera de sus formas de ejercicio, es proteger la propia existencia y legitimidad del Estado Constitucional.

9. Esta investigación propugna el perfeccionamiento de la legislación brasileña sobre el tema analizado, en el sentido de disciplinar la exigencia de una comisión promotora, un grupo de ciudadanos que promueve la iniciativa legislativa popular, con la responsabilidad de recolectar firmas, presentación al parlamento y una necesaria intermediación durante la etapa intraparlamentaria de su tramitación. Entendemos que existen al menos tres fundamentos para dicha mejora, a saber, a) La complejidad de las actividades que realizan las personas en la sociedad contemporánea, que prácticamente imposibilitan a uno o dos ciudadanos, solo con el uso de material propio y exclusivo. recursos y mano de obra, logren preparar, difundir y recolectar firmas para una iniciativa legislativa ciudadana, completando toda la extensa etapa extraparlamentaria antes mencionada; b) La mejora que ocurriría con el aumento en la eficacia del principio de transparencia, directamente asociado

a los estándares éticos y legales. La identificación por parte del ciudadano de la (s) persona (s) o institución (es) promotoras de una determinada iniciativa legislativa ciudadana es de fundamental importancia para que su esencia y objetivos sean ampliamente conocidos por quienes puedan apoyarlos a través de sus firmas; c) La regulación del aspecto financiero involucrado en las actividades desarrolladas por la comisión promotora durante las etapas de la *democracia lift*.

10. Se argumentó que el requisito actual del número de firmas de apoyo debería reducirse al porcentaje de cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente, teniendo como parámetro la reciente Constitución ecuatoriana, teniendo como parámetro la reciente Constitución ecuatoriana. Observando que la propuesta mencionada no presenta una conclusión cerrada o absoluta, sin embargo se trata, en efecto, de concretar la promoción del indispensable equilibrio entre el adecuado ejercicio de la *democracia lift* y la operatividad cotidiana de las funciones del parlamento para la tramitación de las iniciativas legislativas populares y sus otras actividades.

11. También defendió, aún sobre el requisito del número de asignaturas de apoyo a proyectos de iniciativa legislativa popular, que es necesario replantear la citada legislación en cuanto a la exclusión del requisito de un número mínimo de firmas de apoyo distribuidas en al menos cinco estados miembros de la federación brasileña. Esta exigencia tiene una flagrante desarmonía cuando se compara con la amplia legitimidad que tienen los parlamentarios para presentar proyectos de ley, ya que, elegidos por un estado miembro, tienen la legitimidad de proponer leyes que abarcan todo el territorio brasileño.

12. Se defiende la posibilidad de utilizar la firma electrónica, entre la que se encuentra el sistema biométrico de la Justicia Electoral brasileña, con énfasis en sus ventajas de capilaridad y gratuidad, como medio de apoyo a los proyectos de ley surgidos de la *democracia lift* en Brasil. Los obstáculos para la recogida y verificación de firmas de partidarios de proyectos de ley de iniciativa popular podrían superarse con la reforma / mejora de la Ley brasileña nº 9.709 / 1998, que regula el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos I, II y III del art. 14 de la Constitución Federal de 1988, para incluir una disposición que permita el uso del sistema de identificación biométrica de la Corte Electoral Brasileña.

13. Se propuso que la regulación de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado para la difusión de propuestas provenientes de la *democracia lift* en Brasil. Las organizaciones de la sociedad civil prestan servicios públicos a la sociedad y a través de ellas los ciudadanos pueden reunirse para discutir sus derechos, deberes, necesidades, intereses y formas de actuar para lograr sus objetivos. Los ciudadanos así organizados pueden actuar desarrollando tanto actividades en alianza con el Estado, orientadas a la implementación de políticas públicas, como actividades orientadas a la realización de sus propios proyectos.

14. Se sostiene por mejorar la Constitución brasileña de 1988 para incluir la posibilidad de proponer enmiendas a la Constitución mediante el ejercicio de la *democracia lift*. La federación brasileña está compuesta, en términos de Estados miembros, por veintiséis Estados y el Distrito Federal, cada uno con su propia Constitución, excepto el Distrito Federal, que tiene una Ley Orgánica. En este universo de análisis, siete de ellos no prevén la posibilidad de ejercer la *democracia lift* para la presentación de proyectos de enmiendas

a sus Constituciones/Ley Orgánica, PEC, mientras que los otros veinte tienen esta disposición.

15. En lo que respecta a la etapa intraparlamentaria del procedimiento de ejercicio de la *democracia lift*, se argumentó puntos que pueden mejorarse, a saber, la ampliación de las formas de participación de los miembros de la comisión promotora del proyecto y la alteración de la disciplina para la tramitación del mencionado proyecto de ley en la Cámara de Diputados de Brasil.

16. Sobre el primer punto, se argumenta a favor de la inclusión en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil de una norma que determine la disponibilidad de una dependencia adecuada, en el edificio sede del Poder Legislativo brasileño en la capital federal, para el desempeño de los integrantes de las comisiones impulsoras de proyectos de ley de iniciativa popular, durante los períodos de su trámite en el Congreso Nacional representaría un paso significativo del parlamento hacia la realización de la participación popular en el procedimiento legislativo.

17. Entendemos que se debe mejorar lo dispuesto en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados a fin de establecer que las propuestas que surjan del ejercicio de la *democracia lift*, en conjunto con las iniciativas de la Mesa de la Cámara de Diputados y sus Comisiones Permanentes, tienen preferencia sobre otros proyectos prioritarios.

18. Hay una ausencia de disciplina legal en cuanto al plazo legal para completar la fase intraparlamentaria del ejercicio de la *democracia lift* en

Brasil. En este sentido, entendemos que la Constitución brasileña debería ser mejorada con el establecimiento de un plazo razonable para la conclusión del proceso legislativo de las iniciativas legislativas populares de carácter nacional.

19. En cuanto a la existencia de un vínculo mínimo entre el contenido de la propuesta y la medida legislativa aprobada, creemos que existen tres tipos de vínculos mínimos relevantes para el procedimiento legislativo relativo al ejercicio de la democracia lift:

1) La vinculación entre el tema de la iniciativa legislativa popular y la legislación finalmente promulgada (sin incluir otras cuestiones diferentes a la presentada y sin excluir el núcleo esencial del tema desnaturalizándolo;

2) La vinculación entre el ejercicio de la democracia lift y el procedimiento legislativo especial para su tratamiento (amplia participación popular, en el contexto de la democracia deliberativa habermasiana, en todas sus fases);

3) La vinculación entre la iniciativa legislativa presentada y otras posibles iniciativas legislativas, parlamentarias y/o populares, presentadas al parlamento sobre el mismo tema (análisis de las conexiones entre iniciativas legislativas).

Entendemos que las propuestas que presentamos son factibles, adecuadas y necesarias para el perfeccionamiento de la legislación brasileña sobre el tema analizado. Tenemos gran esperanza de que los modelos de democracia representativa y directa caminen cada vez más juntos y en equilibrio en Brasil, para tenernos una calidad democrática constante y creciente en nuestro Estado Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACOSTA SÁNCHEZ, J., “La articulación entre representación, Constitución y democracia: génesis, crisis actual y Constitución española”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 86, 1994.

AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y estado constitucional*, Madrid, Edersa, 1977.

ALÁEZ CORRAL, B., “La progresiva construcción democrática de la ciudadanía”, en COSTA, P., ALÁEZ CORRAL, B., *Nacionalidad y ciudadanía*, *Fundación Coloquio Jurídico Europeo*, Madrid, 2008, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/273137696_Nacionalidad_ciudadania_y_democracia_en_la_configuracion_de_la_nacionpueblo_Fundamentos_Cuadernos_monograficos_de_Teoria_del_Estado_Derecho_publico_e_Historia_constitucional_n_7_2012_pp_85-129. [Consultado en: 25 julio 2022].

ALEXY, R., *Teoria dos direitos fundamentais*, São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

ALGUACIL GÓMEZ, J., “La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional”, *Intervención Psicosocial*, v. 13, n. 3, 2004, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179817830001>. [Consultado en: 4 agosto 2022].

ALLUÉ, A., “La integración de España en la Unión Europea”, en: BIGLINO CAMPOS, Paloma, BILBAO UBILLOS, Juan María, Rey Fernando, Matia, Javier, Vida, José Miguel, coords, *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013.

ALMAGRO CASTRO, D., “El derecho fundamental de participación política en España y Brasil: una perspectiva comparada”, tesis doctoral, *Depósito de Investigación Universidad de Sevilla*, 2014, disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/46320>. [Consultado en: 30 julio 2022].

ALMAGRO CASTRO, D., “La iniciativa legislativa popular en la constitución española: posibles mejoras a la luz de la constitución brasileña de 1988”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 26, 2018, disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419705&d=1. [Consultado en: 10 enero 2022].

ALTMAN, D., “Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Revista Política y Gobierno*, n. 2, 2005, disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/298/208>. [Consultado en: 6 diciembre 2021].

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”, *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/issue/view/RDP%2096>. [Consultado en: 4 enero 2022].

ALVES DOS SANTOS, L. C., “A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil”, disertación presentada al Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro y al Centro de Formación, Capacitación y Perfeccionamiento de la Cámara de Diputados, disponible en: [http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wpcontent/uploads/2012/05/APARTICIPA%3%87%C3%83OPOPULARNAINICIATIVADASLEISNOCONTEXTO-DA-DEMOCRACIAREPRESENTATIVAEDAPARTICIPA%3%87%](http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wpcontent/uploads/2012/05/APARTICIPA%3%87%C3%83OPOPULARNAINICIATIVADASLEISNOCONTEXTO-DA-DEMOCRACIAREPRESENTATIVAEDAPARTICIPA%3%87%20)

C3%83OPOL%C3%8DTICA-NO-BRASIL-Luiz-Claudio-Alves-dos-Santos-2009.pdf. [Consultado en: 12 diciembre 2021].

AMADO, M. A. N. y SOARES, R. M. F. “Crise da democracia representativa e a (i) legitimidade política através do direito: a solução grega”, *Revista Populus*, n. 4, 2018, disponible en: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8108>. [Consultado en: 12 noviembre 2021].

AMORINOS, V. A. J., “O caráter dinâmico dos regimentos internos das casas legislativas”, *Revista Síntese*, n. 130, 2016, disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517710/001056094.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Consultado en: 4 diciembre 2021].

ARAGÓN REYES, M, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, D.L, 1989.

ARAGÓN REYES, M., “La eficacia jurídica del principio democrático”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 24, 1988, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8057>. [Consultado en: 10 diciembre 2020].

ARAGON REYES, M., “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16, 1986.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “‘Parlamento abierto’: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-de-recho-constitucional/numero-111-septiembrediciembre-2017-0>.

[Consultado en: 25 julio 2022].

ARANDA ÁLVAREZ, E., “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 78, 2006, disponible en: http://www.cepc.gov.es/sites/default/files/2021-12/26167_redc78007.pdf. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

ARRUDA, C. S. L., “O princípio da transparência”, tesis doctoral, *Universidade Federal Fluminense y Università di Pavia*, 2019, disponible en: https://iris.unipv.it/retrieve/handle/11571/1316_966/330104/O%20princ%3fpio%20da%20transpar%3fncia.pdf. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

AUAD, D., “Mecanismos de participação popular no brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular”, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, disponible en: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73>. [Consultado en: 12 septiembre 2020].

ÁVILA, A., “Los problemas de las democracias contemporáneas”, *El país*, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/05/30/colombia/1496110529_459054.html. [Consultado en: 20 noviembre 2020].

AZNAR GÓMEZ, H., “Pluralismo y participación ciudadana: la reaparición de la Sociedad Civil”, en *Pluralismo: perspectivas políticas y desarrollos normativos*. Valencia, (Org, por Piquer, J. M. et. al.), Tirant lo Blanch, Universidad Cardenal Herrera, Valencia, 2004, disponible en: <https://repositorioinstitucional.ceu.es/handle/10637/9380>. [Consultado en: 22 julio 2022].

BÁEZ LECHUGA, I., “Análisis jurídico-político de la iniciativa ciudadana europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo, posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2016, disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2016-53&tipo=L&modo=2. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

BALTAZAR, B., *El derecho de los animales*, Madrid, Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús De Polanco, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, 2015.

BARCELLOS, A. P., *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*, Rio de Janeiro, Renovar, 2008.

BARCELLOS, A. P., *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*, Belo Horizonte, Fórum, 2017.

BARREIROS NETO, J., “Esfera pública e procedimentalismo: considerações sobre o modelo de democracia de Jürgen Habermas e sua aderência aos princípios norteadores da constituição de 1988”, *Revista Populus*, n. 1, 2015, disponible en: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7997>. [Consultado en: 12 mayo 2021].

BARROSO, L. R., “O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto”, disponible en: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2017/09/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf. [Consultado en: 10 enero 2021].

BARROSO, L. R., *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, São Paulo, Saraiva, 2011.

BARZOTTO, L. F., *A democracia na constituição*, São Leopoldo, Editora Unisinos, 2006.

BATISTA JÚNIOR, O. A., *Princípio constitucional da eficiência administrativa*, Belo Horizonte, Fórum, 2012.

BATISTA, I., “Cultura paperless e as modalidades de assinatura eletrônica válidas no brasil”, *Migalhas*, disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/355735/cultura-paperless-e-tipos-de-assinatura-eletronica-validas-no-brasil>. [Consultado em: 1 diciembre 2021].

BERGE, J. V. D., BOELEN, R. y VOS, J., “How the European Citizens’ Initiative ‘Water and Sanitation is a Human Right!’ Changed EU Discourse on Water Services Provision”, *Utrecht Law Review*, 2020, disponível em: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/10.36633/ulr.568/#n1>. [Consultado em: 12 agosto 2021].

BERGE, J. V. D., “ECI ‘Right2Water’: Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!”, *Un-Water Annual International Zaragoza Conference 2015*, disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/pdf/jerry_van_den_berge_right2watergdg.pdf. [Consultado em: 10 noviembre 2021].

BERNUZ BENÉITEZ, M J., “La instrumentalización de los animales para el logro de objetivos políticos: el debate parlamentario sobre los toros en España”, *Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*, p. 15, disponible en: <https://revistes.uab.cat/da/article/view/v11-n3-bernuz/504-pdf-es>. [Consultado en: 6 noviembre 2020].

BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimación de ejercicio y responsabilidad de los poderes públicos”, *Revista de Derecho Político, Número monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución española (I)*, 2017, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/issue/view/RDP%20100>. [Consultado en: 21 noviembre 2021].

BIGLINO CAMPOS, P., “El derecho de participación política”, en BIGLINO CAMPOS, P., BILBAO, J. M., Rey Fernando, M., J., Vidal, J. M., (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013.

BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 19, 1987, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79344>. [Consultado en: 4 enero 2021].

BILBAO UBILLOS, J. M., “Los derechos fundamentales en la constitución española”, en BIGLINO CAMPOS, P., BILBAO, J. M., Rey Fernando, M., J., Vidal, J. M., (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013.

BLANCO VALDÉS, R., *La Constitución de 1978*, Alianza, Madrid, 2011.

BOBBIO, N., *A era dos direitos*, tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

BOBBIO, N., *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BONAVIDES, P., “A primeira emenda à constituição por iniciativa popular”, *Revista de Informação Legislativa*, n. 179, Brasília, 2008.

BONAVIDES, P., *Constituinte e constituição*, São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

BONAVIDES, P., *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Malheiros Editores, 2015.

BRAVO, J. P., “La tramitación parlamentaria de la ley 18/2013 de 12 de noviembre para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural: una controvertida visión legislativa”, *Revista sobre Patrimonio Cultural*, n. 10, 2018, disponible en: [https://www.eumed.net/rev/riipac/10/tauro maquia.pdf](https://www.eumed.net/rev/riipac/10/tauro_maquia.pdf). [Consultado en: 25 noviembre 2020].

BURGUERA AMEAVE, L., “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 171, 2016, disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.04>, [Consultado en: 4 enero 2022].

BUSSINGUER, E. C. A., “A teoria da proporcionalidade de Robert Alexy: uma contribuição epistêmica para a construção de uma bioética latino americana”, *Repositório institucional UNB*, disponible en:

<https://repositorio.unb.br/handle/10482/19803>. [Consultado en: 1 diciembre 2020].

CABELLO FERNÁNDEZ, M. D., *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017.

CABRERA BONET, R., *Tauromaquias vividas*, Madrid, CEU Ediciones, 2020.

CANOSA USERA, R., “Sistema electoral y participación política”, en Remedios Morán Martín (Coord.), *Participación y exclusión política: causas, mecanismos y consecuencias*, Tirant lo Blanch, 2018.

CANOTILHO, J. J. G., *Direito constitucional e teoria constitucional*, Coimbra, Edições Almedina, 2003.

CARDOSO, F. H., *Crise e reinvenção da política no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

CARMONA CONTRERAS, A. M., (edit); *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Pamplona, 2008.

CARRASCO DURÁN, M., “La participación social en el procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político*, n. 89, 2014, disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/12800/11929>. [Consultado en: 28 julio 2022].

CARRO, J. R., *Análise de votos na ação declaratória de inconstitucionalidade n.º 4.983 à luz da doutrina do direito constitucional comparado: a ausência do debate sobre a identidade nacional*, Santos, LEOPOLDIANUM, 2019.

CASTEL GAYÁN, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: Un repaso a la reciente oleada legislativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014, disponible en: <https://apps.euskadi.eus/z16a5app2/es/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/page>. [Consultado en: 26 julio 2022].

CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 5, 2013, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=19613>. [Consultado en: 26 julio 2022].

CASTELLS, J. V. y BILBAO UBILLOS, J. M. B., *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

CASTELLS, M., *Ruptura: a crise da democracia liberal*, trad. Joana Angélica d'Avila Melo, São Paulo, Zahar, 2018.

CASTILLO LONGAS, A. D., *Influjo deliberativo de la democracia constitucional: implicaciones en el procedimiento legislativo colombiano*, Medellín, Ediciones UNAULA, 2014.

CASTRO, E. R., *Curso de direito eleitoral*, Belo Horizonte, Del Rey Editora, 2020.

CAVALCANTE FILHO, J. T., “Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no direito comparado “, *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 12, n. 1, 2017,

disponible en: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4243>.
[Consultado en: 10 junio de 2022].

CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Sobre la democracia representativa un análisis de sus capacidades e insuficiências*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2013.

CERQUEIRA, F. V., “As origens do direito ocidental na pólis grega”, *Revista Justiça e História*, Porto Alegre, n. 3, 2002, disponible en: https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucho/revista_justica_e_historia/issn_1676-5834/v2n3/doc/04-Fabio.PDF. [Consultado en: 2 noviembre 2020].

CHIASSONI, P., *Human rights and the problem of legal Injustice*, ADEODATO, J. M. (Coord.), São Paulo, Noeses, 2013.

COIRO-MORAES, A. L. y FARIAS, V. V. M., “O exercício da cidadania: da ágora grega ao site de rede social digital”, *Extraprensa*, disponible en: <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/122629/137416>. [Consultado en: 10 noviembre 2020].

CONTRERAS CASADO, M., “Iniciativa Legislativa Popular y Estado Democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 8, 1986, disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/issue/view/41>. [Consultado en: 22 julio 2022].

DALLARI, D. A., *Elementos de teoria geral do estado*, São Paulo, Editora Saraiva, 2016.

DE JULIOS CAMPUZANO, A., (Editor), *Constitucionalismo: un modelo jurídico para la sociedad global*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

DE JULIOS CAMPUZANO, A., “El Estado Constitucional: tipologías normativas de las Constituciones contemporáneas e interpretación judicial de la Constitución”, en Eduardo de Porres Ortiz de Urbina (dir.), Jordan C. Sosa (dir.), Perfecto Andrés Ibáñez (pr.), *Derecho judicial: el derecho de creación judicial a la luz del siglo XXI*, Bosch, 2022.

DE JULIOS-CAMPUZANO, A., *Os desafios da globalização: modernidade, cidadania e direitos humanos*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2008.

DEL MORAL ITUARTE, L. Y LARA GARCÍA, L. M., “El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano”, *Relaciones Internacionales*, n. 45, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2021, disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/12102/12715>. [Consultado en: 10 diciembre. 2021].

DELTORO, P. L., “Corridas de toros, cultura y constitución”, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 33, 2010, disponible en: <https://doxa.ua.es/issue/view/2010-n33>. [Consultado en: 15 junio 2022].

DÍAZ REVORIO, F. J., “Democracia, representación y participación ciudadana, a la búsqueda de un equilibrio que la constitución no logro”, UNED, *Revista de Derecho Político*, n. 101, enero-abril 2018, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21961> [Consultado en: 10 enero 2021].

DÍEZ-PICAZO, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

ESTÉVEZ, J. V., *La concepción de la democracia deliberativa de habermas*, Quórum Académico, vol 2, Zulia, Red Universidad del Zulia, 2005.

FEIJÓ, I. L. C., *Tauromaquia e identidade: significados sociais e políticos do toureio a pé na Espanha do século XVIII*, São Paulo, 2019, tesis doctoral, *Biblioteca Digital USP*, disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-11012018-154549/pt-br.php>. [Consultado: 25 noviembre 2020].

FERNANDES MONICA, E., “Ciudadanía na esfera virtual: perspectivas discursivas a partir da teoria do direito moderno”, en *Ciudadanía en una perspectiva global*, FERNÁNDEZ, Á., ANTÓN, L., HANSEN, G. L., SUÁREZ BLÁZQUEZ, G., (organizadores), Dykinson, Madrid, 2021.

FERNÁNDEZ SILVA, Á., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español”, tesis doctoral, *Universidad de Salamanca*, 2019, disponible en: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/140403/DDPG_Fern%C3%A1ndezSilva%C3%81_IniciativaLegislativaPopularEspa%C3%B1ol.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

FERNÁNDEZ, T. R., “Sobre la constitucionalidad de la prohibición de las corridas de toros en cataluña”, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 33, disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2010-n33-los-toros-y-la-legislacion-espanola-a-proposito-de-la-sentencia-del-tribunal-superior-de-justicia-de-cataluna-8542001-de-11-de-julio>. [Consultado en: 25 junio 2022].

FERRAJOLI, L., *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015.

FERREIRA FILHO, M. G., *Do processo legislativo*, Editora Saraiva, São Paulo, 2013.

FIGUEIREDO, J., “O papel do terceiro setor na construção da democracia brasileira: a participação política em resposta à crise democrática na américa latina”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, n. 46(1), disponible en: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/39696>.

[Consultado en: 15 enero 2021].

FIORAVANTI, M., *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Editorial Trota, 2001.

FREIXES SAN JUÁN, T. y POPTCHEVA, E.-M., “Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la EU”, *Pliegos de Yuste*, n. 9-10, 2009, disponible en: <http://www.pliegosdeyuste.eu/n9-10.html>. [Consultado en: 26 agosto 2022].

GARCÍA CHOURIO, J. G., “Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos”, *Estudios políticos*, n. 35, 2009, disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012151672009000200009. [Consultado en: 5 agosto 2022].

GARCÍA MAJADO, P., “La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones”, *Oñati Socio-legal Series*, n. 5, 2017, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048865. [Consultado en: 15 noviembre 2020].

GARCÍA-BAQUERO LÓPEZ, G., *Aproximación al inframundo del toro y simbología críptica del toreo*, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla, 2017.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59, 2000, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-59-mayoagosto-2000-0> . [Consultado en: 25 julio 2022].

GARCÍA-RUBIO, M. Á., LÓPEZ-RUIZ, S. y GONZÁLEZ-GÓMEZ, F., “Derechos humanos en España: Protección del derecho al agua en familias con problemas de asequibilidad por riesgo de pobreza y exclusión social: Análisis crítico para una reforma legal”, *Agua y Territorio*, n. 13, 2019, disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/4381/4387>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

GARRIDO LÓPEZ, C., “Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa”, *Revista de Derecho Político*, n 112, 2021, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/32219>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

GARRIDO MAYOL, V., *Las garantías del procedimiento prelegislativo la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

GENTILI, P. y TROTTA, N., *América Latina: la democracia en la encrucijada*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial La Página S.A., 2016.

GONÇALVES, F. L., “Abordagem dos aspectos operacionais na exploração do petróleo (do reservatório à refinaria com ênfase na perfuração)”, *IBICT*, disponible en: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/MB_b90fbb819eba938595a02b31c3ff865d. [Consultado en 10 octubre 2020].

GORCZEVSKI, C. y BELLOSO MARTÍN, N., *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2011.

GORCZEVSKI, C. y BELLOSO MARTÍN, N., *Cidadania, democracia e participação política [recurso eletrônico]: os desafios do século XXI*, Santa Cruz do Sul, *EDUNISC*, 2018, disponible en: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2735/1/Cidadania%20%20democracia%20%20participa%c3%a7%c3%a3o%20pol%c3%adica.pdf>. [Consultado en: 21 noviembre 2021].

GREPPI, A., *Concepciones de la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 2006.

GREPPI, A., *La democracia y su contrario: representación, separación de poderes y opinión pública*, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 2012.

GUGLIANO, A. A., “Apontamento sobre o conceito de qualidade da democracia”, *Revista Debates*, n. 1, Porto Alegre, 2013, disponible en:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187746/000881182.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Consultado em: 20 diciembre 2020].

GUIMARÃES, T., “A luta pela visibilidade na campanha ficha limpa: mídia, movimentos sociais e combate à corrupção política no Brasil contemporâneo”, disertación presentada en la *Universidad Federal de Bahía*, en 2013, disponible: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/14016/1/Thiago%20Guimar%c3%a3es.pdf>. [Consultado en: 25 julio 2021].

HABERMAS, J., *A inclusão do outro: estudos de teoria política*, trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe, São Paulo, Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, J., *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J., *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus Humanidades, 1993.

HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa, I – Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid, Taurus Humanidades, 1999.

HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa, II – Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus Humanidades, 1992.

HEBERLE, P., *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*, trad. de Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HERNÁNDEZ, T. Y. G., “La iniciativa legislativa popular en América Latina – Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental”, *Revista de Investigações Constitucionais*, n. 1, Curitiba, 2019, disponible en: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/58984>. [Consultado en: 10 enero 2022].

HESSE, K., *A força normativa da Constituição*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IGLESIAS BÁREZ, M, *Estructura orgánica y derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2012.

ILLUECA BALLESTER, J. E., “El derecho a la participación política directa. la iniciativa popular, realidad y posibilidades”, *Revista de Derecho UNED*, n. 16, 2015, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/15280/13385>, [Consultado en: 10 enero 2021].

ILLUECA BALLESTER, J. E., “La participación política directa en el proceso constituyente español de 1977-78”, *Historia Constitucional*, n. 19, 2018, disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/issue/view/NIPO%3A%20787180350>. [Consultado en: 4 enero 2021].

JÍMENEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999.

JÍMENEZ SÁNCHEZ, J., “El concepto de democracia”, *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 73, 2018,

disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero=73&id=16. [Consultado en: 10 enero 2022].

KELSEN, H., *A democracia*, São Paulo, Martins Fontes, 1993.

LAFONT, C., *Democracia sin atajos: una concepción participativa de la democracia deliberativa*, Madrid, Editorial Trotta S.A, 2021, disponible en: <https://elibro-net.ubu-es.idm.oclc.org/es/lc/ubu/titulos/189402>. [Consultado en: 24 julio 2020].

LAIMENE LELANCHON, L., “Leyes contra el maltrato animal en Francia y España”. *Derecho Animal*. Forum of Animal Law Studies, vol. 5, n. 1, 2014, disponible en: <https://raco.cat/index.php/da/article/view/349531>. [Consultado en: 25 junio 2022].

LARA, F., “Los toros y la legislación española: a propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 854/2001 de 11 de julio”, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 33, 2010, disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2010-n33-los-toros-y-la-legislacion-espanola-a-proposito-de-la-sentencia-del-tribunal-superior-de-justicia-de-cataluna-8542001-de-11-de-julio>. [Consultado en: 25 junio de 2022].

LARIOS PATERNA, M. J., “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas”, *Revista Catalana de Dret Pùblic*, n. 37, 2008, disponible en: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/138>. [Consultado en: 4 agosto 2022].

LIMA, C. H. S., “Limites às modificações das leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais”, *Revista Consultor Jurídico*, 2018, disponible en: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-30/mp-debate-limites->

modificacoes-leis-organicas-mps-estaduais. [Consultado en: 4 agosto 2021].

LIN, N. S. Y., “Participação popular no legislativo federal - um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)”, dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, *Universidade de São Paulo*, 2010, disponible en: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20062011-101339/publico/2010_NelsonShihYienLin.pdf. [Consultado en: 4 diciembre 2021].

LUCAS VERDÚ, P., *La octava ley fundamental: crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976.

LUCAS VERDÚ, P., *O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2004.

MACÍAS RODRÍGUEZ, P., *Esfera pública y democracia: una síntesis de las ideas de Arendt y Habermas*, Barcelon, Editorial UOC, 2018.

MALLAÍNA GARCIA, C., “Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva”, *Fundación Alternativas*, disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/estudios_documentos_archivos/0492aa6202ff06e9e7390c941dd49bc6.pdf.

[Consultado en: 10 enero 2021].

MARCO ABATO, M., “Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la Ley”, *Corts Valencianes*, n. 6, 1998,

p. 216, disponible en: <https://www.cortsvalencianes.es/es/anuari/ /anuari-num-6-1998-ordinario>. [Consultado en: 3 octubre 202].

MARCO MARCO, J. J., “El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en espana”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 69, 2006, disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/issue/view/64>. [Consultado en: 2 julio 2022].

MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 23, 2010, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3409502>. [Consultado en: 30 julio 2022].

MATIAS, E. F. P., *A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2012.

MELCHIORI, C. E., “Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral”, *MCCE*, disponible en: http://www.mcce.org.br/wp-content/uploads/2016/02/02ArtigoELCHIORI_C%C3%ADntialIniciativa_Popular_de_Lei_e_MCCE-2011.pdf. [Consultado en: 15 enero 2021].

MENDES, G. F., COELHO, I. M. y BRANCO, P. G. G., *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*, Brasília, Brasília Jurídica, 2000.

MESQUITA, N. C., “Engajamento Cívico e Qualidade Democrática: O papel da mídia”, en MESQUITA, N. C. (Org.) en *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

MESQUITA, N. C., *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2016, disponible en: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4930>. [Consultado en: 15 enero 2021].

MIDLEJ E SILVA, S. A., ARAÚJO, S. M., “O combate à corrupção eleitoral no brasil e a relação sociedade e estado: em defesa de uma nova cultura política”, *38º Encontro Anual da Anpocs*, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/267626671_o_combate_a_corrupcao_eleitoral_no_brasil_e_a_relacao_sociedade_e_estado_em_defesa_de_uma_nova_cultura_politica. [Consultado en: 12 agosto 2021].

MIRANDA, J., *Manual de direito constitucional*, Coimbra, Coimbra, 2007, t. 2.

MIRAUT MARTÍN, Laura., “Las opciones axiológicas de la función judicial”, *Revista de ciencias jurídicas*, n. 8-9, 2003-2004.

MIRAUT MARTÍN, Laura., “Reflexiones en torno a la doctrina del sentido claro de los textos jurídicos”, *Anuario de filosofía del derecho*, n. 19, Madrid. BOE, 2002.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*, trad. de Cristina Murachco, São Paulo, Martins Fontes, 2000.

MONTORO, Á. J. G., “Em defensa del estado constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 117, 2019, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7173700>. [Consultado en: 15 enero 2021].

MORAES, A., *Direito Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2010.

MORAIS, J. L. B., *As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2011.

MORALES, A. G., *El estado español como estado social y democratico de derecho*, Madrid, Tecnos, 1984.

MORÁN MARTÍNEZ, R., *Participación y exclusión política causas, mecanismos y consecuencias*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

MOREIRA, N. C., *Fundamentos de uma teoria da constituição dirigente*, Florianópolis: Conceito, 2010.

MORODO, R., *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984.

MOTOS, C. R., “Representación, participación y modelos de democracia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 26, 2018, disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419698&d=1. [Consultado en: 15 enero 2021].

MÜLLER, F., *Quem é o povo? a questão fundamental da democracia*, trad. de Peter Naumann, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010.

MURILO RODRIGUES, S., “A democracia deliberativa —argumentativa de Jürgen Habermas”, *Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas*, Belo Horizonte, n. 5, 2012, disponible en: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1965>. [Consultado en: 28 julio 2022].

NETO, C. P. S. y SARMENTO, D., *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*, Belo Horizonte, Editora Forum, 2014.

NOBRE, E. A. y PÔRTO, I. M. S. A., “Democracia, transparência pública e participação popular, analisados sob o prisma constitucional”, *MPCE*, disponível em: http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/10_Eliani.Alves.Nobre.pdf. [Consultado en: 10 noviembre 2020].

NORANHA SOUZA, L. M., “A Lei da Ficha Limpa: esfera pública e deliberação no cenário democrático brasileiro”, *UFJF*, disponible en: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12233>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

PATROCINIO POLO, H., *Tauromaquia y propiedad intelectual*, Madrid, Editorial Reus, 2014.

PENHA GONÇALVES, G., “Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de reforço da democracia representativa”, *Análise Social*, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.31447/as00032573.2019232.05>. [Consultado en: 20 junio de 2022].

PEPE HILLO, *Tauromaquia O Arte De Torear*, disponible en: <https://www.todostuslibros.com/autor/pepe-hillo>. [Consultado en: 10 julio 2022].

PÉREZ ALBERDI, M. R., “Democracia representativa y participación ciudadana en España”, *Rivista di Diritto pubblico italiano, comunitário e comparato*, n. 10, 2014, disponible en: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=24989>. [Consultado en: 30 de setiembre 2022].

PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2016.

PÉREZ LUÑO, A. E., “Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español”, *Boletín Oficial del Estado*, disponible en: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-F-2003-10006300082. [Consultado en: 12 agosto 2015].

PÉREZ LUÑO, A. E., “Teledemocracia, ciberciudadanía y derechos humanos”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, n. 2, 2014, disponible en: <https://www.jus.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3257/2556#page=8>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, ed. Electrónica, Madrid: Tecnos.

PIÇARRA, N., *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, Coimbra, Coimbra Editora, 1989.

PINDADO, F., “La participación, un derecho que necesita práctica”, disponible en: https://www.jerez.es/fileadmin/Documentos/Participacion_Ciudadana/Formacion_para_Participacion/La_participacion__un_derecho_que_necesita_practica_-_Fernando_Pindado.pdf, [Consultado en: 20 diciembre 2020].

PIOVESAN, F., *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, São Paulo, Saraiva, 2012.

PIOVESAN, F., *Direitos humanos: O princípio da dignidade da pessoa humana e a Constituição de 1988*, Malheiros, São Paulo, 2004.

RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”, *Revista de Derecho Político*, n. 94, 2015, [Consultado en: 1 agosto 2022].

RAMÍREZ, M., “El reforzamiento de la participación política”, *Revista de Derecho Político*, n. 36, disponível en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8567>. [Consultado en: 6 agosto 2022].

RAMOS, I. Á., “O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e a possibilidade de apoioamento de propostas através do sistema biométrico da justiça eleitoral brasileira”, *CONPEDI*, disponible en: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/l697787i/fGP18zQYHM09L.pdf>. [Consultado en: 15 enero 2021].

RAMOS, I. Á., “O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei”, *CONPEDI*, disponible en: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/5d6x83my/2bsm2y8r/zi49lzhS70Dif198.pdf>. [Consultado en: 15 enero 2021].

REIS, M. J., “Inelegibilidade e vida pregressa: Questões constitucionais”, disponible en: <https://jus.com.br/artigos/12481/inelegibilidade-e-vida-pregressa>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

REVENGA SÁNCHEZ, M., “La participación política en la actualidad”, *Derechos y Libertades*, n. 18, 2018, disponible en: <https://e->

archivo.uc3m.es/handle/10016/8279#preview. [Consultado en: 31 julio 2022].

RODRÍGUEZ-ARANA, J., *El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Editorial Reus, Madrid, 2012.

ROSSILO, M. E. S., “Gestion de sistema de levantamiento artificial como estrategia para el desarrollo y optimizacion de la produccion de hidrocarburos”, *Universidad Nacional de Piura*, Peru, 2015, disponible en: https://www.academia.edu/34440914/UNIVERSIDAD_NACIONAL_DE_PIUURA. [Consultado en: 10 noviembre 2020].

ROZEIRA, G. G., “A “decisão legislativa” como ato central do procedimento legislativo parlamentar: reflexão em torno do instituto da “toma en consideración” do direito parlamentar espanhol”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, n. 7, 2015, disponible en: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/5540>. [Consultado en: 01 diciembre 2021].

RUBIO CARRACEDO, J., *Educación moral, postmodernidad y democracia: mas allá del liberalismo y del comunitarismo*, Madrid, Editora Trotta S. A., 1996.

RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, CEPC, Madrid, 2012.

GARCÍA RUBIO, F., “La tauromaquia patrimonio cultural inmaterial entre su proteccion y persecución”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 57, pp. 221-263, Zaragoza, 2021, disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/589460>. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

SALVAT, P., *Poder y ciudadanía: estudios sobre hobbes, foucault, habermas y arendt*, Santiago de Chile, RIL Editores, 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “El principio de participación en la Constitución Española”, *Revista de Administración Pública*, n. 89, 1979, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistadeadministracion-publica/numero-89-mayoagosto-1979-2>. [Consultado en: 3 octubre 2022].

SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., “La libertad de comunicación”, en BIGLINO CAMPOS, P., BILBAO, J. M., REY FERNANDO, M. y VIDAL, J. M., (Coordinadores), *Lecciones de derecho constitucional II*, Madrid, Thomson Reuters Lex Nova, 2013.

SÁNCHEZ, Z., “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, *Revista Catalana Activitat Parlamentaria*, n. 11, 2007, disponible en: <https://raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/72337>. [Consultado en: 1 agosto de 2022].

SANDEL, M. J., *Justiça – o que é fazer a coisa certa*, trad. de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2015.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 83, 2011, disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/476/1126>. [Consultado en: 5 agosto de 2022].

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Por un nuevo procedimiento legislativo*, Madrid, Editorial Dykinson, 2015.

SANTAREM, C. A., “Análise de sistemas de elevação artificial por injeção de nitrogênio para sugência de poços e produção”, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*, disponible en: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/6922/1/monopoli10000053.pdf>. [Consultado en: 15 septiembre 2020].

SARLET, I. W. y ALMAGRO, D., “Los derechos políticos en españa y brasil: una aproximación en perspectiva comparada”, *Revista de Estudios Constitucionales*, v. 11, n. 1, disponible en: <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/articloe/view/65>. [Consultado en: 10 enero 2021].

SARLET, I. W. y MOLINARO, C. A., “Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira”, *Revista da AGU*, ano XIII, n. 42, Brasília, 2014.

SARLET, I. W., “Publicidade institucional e manipulação pelo poder público”, *Revista Consultor Jurídico*, 2018, disponible en: <https://www.conjur.com.br/2018-fev23/direitosfundamentaispublicidade-institucional-manipulacao-poder-publico>. [Consultado en: 4 agosto. 2022].

SARLET, I. W., *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva consitutcional*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, I. W., MARINONI, L. G. y MITIDIERO, D., *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2016.

SARMENTO, D., *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Madrid, TAURUS, 2009.

SARTORI, G., *La democracia en treinta lecciones*, Madrid, Taurus, 2009.

SAUMADE, F., *Las tauromaquias europeas: la forma y la historia, un enfoque antropológico*, Fundación de Estudios Taurinos, Sevilla, 2006.

SEGOVIA PÉREZ, J., *A las cinco de la tarde: la tauromaquia, un mito único*, Madrid, Bubok Publishing, 2015.

SERMEÑO, Á., “Democracia y participación política: los retos del presente”, *Andamios*, v. 2, n. 4, disponible en: <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/504>. [Consultado en: 4 agosto 2022].

SILVA ANDRADE, E. R., “A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: Avanços e Desafios”, *20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social*, Brasília: ANFIP, 2008, disponible en: <https://www.ipea.gov.br/participacao/outraspesquisas2/345participacao-social>. [Consultado en: 20 junio 2022].

SILVA, J. A., *Aplicabilidade das normas constitucionais*, Malheiros Editores, São Paulo, 1982.

SILVA, J. A., *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, São Paulo, 2007.

SINGER, P., *Liberación animal*, Trotta: Madrid, 1999.

SMITH, P. H., *La democracia en América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, 2009.

SOARES, A., “Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas”, *Revista Direito, Estado e Sociedade*, disponible en: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=403&sid=38>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J. J., “Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 71, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistadeestudiospoliticos/numero-71-eneromarzo-1991/algunas-cuestiones-basicasdelateoria-de-los-derechos-fundamentales-1>. [Consultado en: 30 julio 2022].

SORIA, C., “El derecho a la información en la constitución español”, *Persona y Derecho*, n. 11, 1994, disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/32649>, [Consultado en: 1 agosto 2022].

SORIANO DÍAZ, L. R., “El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 105, 1999, disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-105-julioseptiembre-1999/el-dominio-de-los-partidos-politicos-partidos-y-sociedad-1>. [Consultado en: 10 julio 2022].

SORIANO DÍAZ, R. L., “La democracia armónica: la conjunción equilibrada de los modelos democráticos”, *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 46, 2012.

SOUZA AMARAL, C. C., “Movimento de combate à corrupção eleitoral mcce”, *Revista Jurídica ESMP-SP*, 2015, disponible en: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/278. [Consultado en: 12 agosto 2021].

SOUZA ARAÚJO, S. L., “O Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 e sua ideologia”, *Revista de Informação Legislativa*, n. 143, 1999, disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496875>. [Consultado en: 3 agosto 2022].

SUÁREZ ANTÓN, O. J., *Iniciativa legislativa popular: análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

TAJADURA TEJADA, J., *Los derechos fundamentales y sus garantías*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

TUDELA ARANDA, J., “La democracia contemporánea. mitos, velos y (presuntas) realidades”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017, disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaespanoladederecho-constitucional/numero-111-septiembre-diciembre-2017/la-democracia-contemporanea-mitos-velos-y-presuntas-realidades-1>. [Consultado en 10 enero 2021].

URURAHY DE SOUZA, I. C., “La construcción de la ciudadanía, derechos humanos y humanización del derecho”, tesis doctoral, *Universidad de Burgos*, Repositorio Institucional, disponible en: <https://riubu.ubu.es/handle/10259/46>. [Consultado en: 7 agosto 2022].

VALLADARES, L. P., *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

VASCONCELOS, F. P., “Estudo sobre os determinantes do abismo digital no brasil”, disertación de maestría, *Fundação Getúlio Vargas*, 2021, disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30873>. [Consultado en: 12 diciembre 2021].

VÀZQUEZ, R., “Hacia una nación de ciudadanos”, en FLORESCANO, E. y COSSÍO DÍAZ, J.R., FCE - Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2015.

VIDAL MARÍN, T., “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, *Revista para el Análisis del Derecho*, n. 2, 2015, disponible en: <https://indret.com/?edicion=2.15>. [Consultado en: 3 octubre 2022].

VÍRGALA FORURIA, E., “Crisis de la representación y democracia directa en España “, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 29, 2013, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/360065>. [Consultado en: 20 julio 2022].

VIVAS, F., “De 513 deputados eleitos na Câmara, só 27 dependeram dos próprios votos para se eleger”, *OGLOBO*, disponible en: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/09/de-513-deputados-eleitos-na-camara-so-27-dependeram-dos-proprios-votos-para-se-eleger.ghtml>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

WHITAKER, C., “Ficha limpa – uma lei a defender?”, *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016, disponible en: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/124281>. [Consultado en: 12 agosto. 2021].

DOCUMENTOS E INFORMES

BRASIL. Atividade legislativa da câmara dos deputados, parecer da relatora da emenda à constituição n° 125/2011, disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2045435&filename=Tramitacao-PEC+125/2011. [Consultado en: 10 enero 2022].

BRASIL. Atividade legislativa da câmara dos deputados, parecer da relatora da emenda à constituição n° 125/2011, disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2045435&filename=Tramitacao-PEC+125/2011. [Consultado en: 10 enero 2022].

BRASIL. Câmara dos deputados, Atividade legislativa da câmara dos deputados, proposta de emenda à constituição n° 125/2011, disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531331>. [Consultado en: 10 enero 2022].

BRASIL. Câmara dos deputados, notícias, disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/777535relatordizqueprojetoaprovado-preve-gradacao-justa-e-correta-nas-penas-de-inelegibilidade/>. [Consultado en: 25 noviembre 2020].

BRASIL. Conamp, Institucional, Estatuto da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, disponible en: <https://www.conamp.org.br/institucional/estatuto.html>. [Consutado en: 1 agosto de 2022].

BRASIL. Confederação Nacional do Transporte. Publicações, bombeiros são a instituição na qual os brasileiros mais confiam, disponible en:

<https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/bombeiros-so-a-instituio-na-qual-os-brasileiros-mais-confiam>. [Consultado en: 10 enero 2022].

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público, Normas e Atos, disponible en: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atosenormas/norma/5231/&highlight=WyJwYXJ0aWRcdTAwZTFyaWEiXQ>. [Consultado en: 1 agosto de 2022].

BRASIL. EBC cuenta con TV Brasil, Radioagência Nacional y Rádios MEC y Nacional, disponible en: <https://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc>. [Consultado en: 15 enero 2021].

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponible en: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>. [Consultado en: 15 enero 2021].

BRASIL. Mapa das Organizações da Sociedade Civil, disponible en: <https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/7883relatorioososcipfinal.pdf>. [Consultado en: 4 diciembre 2021].

BRASIL. Ministerio Público Federal. Campanha dez medidas de combate à corrupção, disponible en: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/objetivogeraldaspropostas>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

BRASIL. Senado Federal do Brasil, E-cidadania, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/sobre>. [Consultado en: 25 noviembre 2020].

BRASIL. Senado Federal, Atividade Legislativa, disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140184>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

BRASIL. Senado federal, disponible en: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/matérias>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

BRASIL. Senado Federal, Ideia Legislativa, Fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=80429>. [Consultado en: 1 diciembre 2021].

BRASIL. Senado Federal, Senado Federal, e-Cidadania é considerado exemplo de participação popular no processo legislativo, disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/14/ecidadaniae-considerado-exemplo-de-participacao-popular-no-processo-legislativo>. [Consultado en: 10 julio 2022].

BRASIL. Senado Federal, Senado notícias, Ministro do STF determina que projeto contra corrupção retorne à Câmara, Senado disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/14/ministro-do-stf-determina-que-projeto-contra-corrupcao-retorne-a-camara>. [Consultado en: 25 julio 2021].

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Cálculo do Quociente Eleitoral e Quociente Partidário, disponible en: https://www.tresp.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes2018/arquivos/quociente-eleitoral-2018/rybena_pdf?file=. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Biometria atual por unidade da federação, disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria-atual-uf>. [Consultado en: 3 diciembre 2021].

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2018, disponible en: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, estatísticas eleitorais, disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. [Consultado en: 12 agosto 2021].

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Notícias, disponible en: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Marco/conhecaasetapas-para-criacao-e-registro-de-partido-politico>. [Consultado en: 1 agosto 2022].

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, TSE regulamenta coleta de assinaturas eletrônicas em apoio à criação de partido, disponible en: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticiastse/2021/Agosto/tseregulamentacao-coleta-de-assinaturas-eletronicas-em-apoio-a-criacao-de-partido>. [Consultado en: 10 diciembre 2021].

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75e d71a1.0005.04/DOC_2&format=PDF. [Consultado en: 20 noviembre 2021].

COMISIÓN EUROPEA. La Comisión acoge con satisfacción el acuerdo provisional para mejorar la calidad y el acceso al agua potable, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6830. [Consultado en: 10 diciembre 2021]. Nuestra traducción.

COMISIÓN EUROPEA. Registros de documentos de la Comisión, disponible en: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)177&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)177&lang=pt). [Consultado en: 2 diciembre 2021].

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. The Economist: the intelligence unit, disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>. [Consultado: 20 junio 2021].

EL FUTURO DEL TOREO PASA POR EL CONGRESO. Periódico español “El Mundo”, Edición del día 12 de marzo de 2013, disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2013/02/11/toros/1360597378.html>. [Consultado en: 3 noviembre 2021].

ESPAÑA. “Foro de la Iniciativa Ciudadana Europea – Right2water”, disponible en: <https://europa.eu/citizensinitiativeforum/sites/default/files/202103/Right2Water%20ES.pdf>. [Consultado en: 3 octubre 2022].

ESPAÑA. “Nota informativa nº 85 /2016. E TC afirma que la competencia de la generalitat en materia de espectáculos públicos no incluye prohibir las corridas de toros, declaradas por ley patrimonio cultural inmaterial”, disponible en: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensa/Documentos/NP_2016_085/Nota%20Informativa%20n%C2%BA%2085-2016.pdf. [Consultado en: 18 de junio 2022].

ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado, disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-11837. [Consultado en: 25 noviembre 2020].

ESPAÑA. Congresos De Los Diputados. Proposición de Ley Orgánica sobre la derogación de la tauromaquia como patrimonio cultural, disponible en: https://www.congreso.es/busquedadeiniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_pstate=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XI&_iniciativas_id=122%2F000023. [Consultado en: 2 diciembre 2021].

ESPAÑA. Proposición de Ley para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural, disponible en: [https://www.congreso.es/web/guest/busquedadepublicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=X&_publicaciones_id_texto=\(BOCG-10-B-70-4.CODI.\)](https://www.congreso.es/web/guest/busquedadepublicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=X&_publicaciones_id_texto=(BOCG-10-B-70-4.CODI.)). [Consultado en: 4 noviembre 2021].

EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE FORUM - SUCCESS STORY, 2018, disponible en: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/sites/default/files/2020-01/SEC-17-001_success_story_right2water_PT.pdf. [Consultado en: 12 agosto 2021].

EUROPEAN PARLIAMENT. Seguimiento de la iniciativa ciudadana europea Right2Water, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0228_EN.html. [Consultado en: 30 noviembre 2021].

LARA BARBOZA, D. D., Comunicación personal virtual mantenida el 15 de julio de 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Centro Regional de Información para Europa Occidental, disponible en: <https://unric.org/pt/agua/>. [Consultado: 2 diciembre 2021].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Decenio internacional para la acción “El agua fuente de vida” 2005-2015, El derecho humano al agua y al saneamiento, Hitos, disponible en: https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf. [Consultado en: 10 junio 2022].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. El derecho humano al agua y al saneamiento. Comunicado de prensa, Zaragoza: Programa del Decenio de ONU-Agua sobre promoción y comunicación (UNW-DPAC), 2010, disponible en: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. [Consultado en: 12 agosto 2021].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sustentável, disponible en: <https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>. [Consultado: 2 diciembre 2021].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Observación General nº 15: sobre el derecho al agua, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11. [Consultado en: 30 noviembre 2021].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010: The human right to water and

sanitation, disponible en: <https://undocs.org/A/RES/64/292>. [Consultado en: 10 noviembre 2021].

THE PARLIAMENT MAGAZINE. Audiencia pública sobre la Iniciativa Ciudadana Europea – "Right2Water", disponible en: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/dods-eum-public-hearing-on-the-european-citizens-initiative-right2water>. [Consultado en: 20 noviembre 2021].

UNIÓN EUROPEA. "Agua potable - Normas esenciales de calidad", disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/LSU/?uri=CELEX:32020L2184>. [Consultado en: 20 noviembre 2021].

UNIÓN EUROPEA. Foro de la iniciativa ciudadana europea right2water, disponible en: <https://europa.eu/citizensinitiativeforum/sites/default/files/202103/Right2Water%20ES.pdf>. [Consultado en: 30 noviembre 2021].

ANEXO - TABLA DE RESUMEN

| Iniciativa Legislativa Popular | Brasil | España | Unión Europea | Propuestas para Brasil |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Disposición Constitucional - Tratado de la Unión Europea | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Legitimados - Votantes | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Número de firmas de apoyo | 1% de los Votantes | 500000 | 1000000 | Reducción al 0,2% |
| Posibilidad de utilización de la firma electrónica | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | Inclusión de esta posibilidad |
| Exigencia de una Comisión Promotora | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | Inclusión de esta exigencia |
| Posibilidad de utilización para presentar una enmienda a la Constitución | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | Inclusión de esta posibilidad |
| Existencia de un procedimiento legislativo especial de tratamitação | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | Inclusión de esta posibilidad |
| Posibilidad de participación de la Comisión Promotora en la etapa intraparlamentaria | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | Mejora de esta posibilidad |
| Existencia de un plazo para la conclusión de la etapa intraparlamentaria | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | Inclusión de esta posibilidad |



Positivo



Negativo