

# EL PUEBLO LEGISLADOR: INICIATIVA POPULAR Y REFERÉNDUM EN PERSPECTIVA COMPARADA

Silvia Bagni

Professora Università di  
Bologna. Itália  
silvia.bagni@unibo.it  
Autora Convidada

## O povo legislador: iniciativa popular e referendo em perspectiva comparada

### RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar dónde y cómo el pueblo puede legislar directamente, fuera del circuito institucional representativo, constituido por el eje Parlamento-Ejecutivo. Primero, se define la clase del «pueblo-legislador», estableciendo los límites conceptuales del análisis comparado. Después, se describen los datos normativos derivados de la investigación empírica, deconstruyendo la clase del «pueblo-legislador», comparando sus elementos fungibles. Finalmente, se subrayan algunas implicaciones metodológicas en la clasificación de objetos que se sitúan en la frontera entre política y derecho y se proponen algunas explicaciones acerca de la limitada circulación de la tipología, que sin embargo caracteriza un modelo peculiar de convivencia entre la democracia representativa y la democracia directa.

**Palabras claves:** Democracia directa; derecho comparado; referéndum; iniciativa popular; clasificaciones

### Resumo

O objetivo desse trabalho é analisar onde e como o povo pode legislar diretamente, fora do circuito institucional representativo, constituído pelo eixo Parlamento-Executivo. Primeiro, define-se a categoria “povo-legislador”, estabelecendo os limites conceituais da análise comparativa. Na sequência, descrevem-se os dados normativos derivados da investigação empírica, desconstruindo a categoria “povo-legislador”, comparando seus elementos fungíveis. Finalmente, destacam-se algumas implicações metodológicas na classificação de objetos que se situam na fronteira

entre política e direito e propõem-se algumas explicações sobre a circulação limitada dessa tipologia, que, apesar disso, caracteriza um modelo peculiar de convivência entre a democracia representativa e a democracia direta.

**Palavras-chave:** Democracia direta; direito comparado; referendo; iniciativa popular; classificações.

## 1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Cuando en la doctrina, sobre todo en la ciencia jurídica, se habla de la difusión de la democracia directa en el mundo, da la impresión de una cierta aproximación del discurso en un doble sentido. Primero, porque no hemos encontrado ningún jurista que proporcione los datos positivos completos a nivel global, es decir, que haya verdaderamente analizado la normativa de todos los ordenamientos jurídicos (a lo mejor, se re-envía a investigaciones de ciencia política); segundo, porque hay una cierta confusión semántica sobre qué entender con la expresión “democracia directa”, así que en la caldera terminan conviviendo instituciones bastante distintas entre sí, como las formas de participación al procedimiento administrativo y la revoca del mandato.

El objetivo del presente escrito es dar cuenta de una investigación jurídica de larga escala, con la cual hemos intentado anular esta deuda de aproximación en los dos lados<sup>1</sup>: primero, a través de una macro-comparación a nivel mundial, intentar comprender la real portada del fenómeno analizado; segundo, por medio de los instrumentos metodológicos de la comparación analítica, proponer unas reflexiones sobre una clase de ordenamientos derivada de la aplicación de *fundamenta divisionis*<sup>2</sup> de naturaleza jurídica, es decir, abandonando la sujeción que el Derecho normalmente vive en este ámbito de estudios respecto de la Ciencia política, con el fin de obtener una clasificación más homogénea.

Los objetivos que venimos a esbozar esconden un problema metodológico y un riesgo crítico entre sí relacionados. La perspectiva macro-comparativa presupone diferencias substanciales profundas entre los ordenamientos considerados. A pesar de que este enfoque

<sup>1</sup> BAGNI, 2017a.

<sup>2</sup> MARRADI, 1992, p. 22.

ha sido justificado por Constantinesco y su teoría de los elementos determinantes dentro de la clasificación de las formas de Estado<sup>3</sup>, el hecho de incluir en la investigación países pertenecientes a formas de Estado autocráticas puede ser criticado por falta de comparabilidad.

En las reflexiones metodológicas de la doctrina comparada, el riesgo sobre el buen éxito de una comparación entre institutos de formas de Estado diferentes ha sido aceptado, con la recomendación del uso de un particular cuidado en la interpretación de los datos por parte del investigador. Además, es nuestra personal opinión que en estudios jurídicos sobre la democracia directa, donde por supuesto se debe tomar en cuenta también la efectividad de las instituciones, hay una necesidad inicial de considerar los datos que provienen del “deber ser”, es decir el dato normativo positivo, propio para diferenciarse de estudios de ciencias políticas, que solo toman en cuenta el criterio factual. Por las razones expuestas, nuestra investigación ha incluido todos los ordenamientos que disciplinan a nivel constitucional instrumentos de democracia directa, sin limitarse a la forma de Estado liberal-democrática.

Dentro del conjunto que así se va formando (y ya estamos en la segunda fase de la operación clasificatoria), vamos a seleccionar un *taxon* restringido y homogéneo, bajo la definición de lo que entendemos por «democracia directa» a los fines de esta investigación.

El tema es uno de los más difíciles, podríamos decir con un poco de énfasis, para la humanidad entera: definir cuando hablamos de democracia, con y sin adjetivos. El tamaño de este trabajo (pero no solo esto, sino también las limitadas capacidades argumentativas de quien escribe) no permiten ni abordar el tema desde la perspectiva filosófica (¿qué es la democracia?), ni dar cuenta de manera exhaustiva del debate politológico y jurídico sobre las fronteras entre democracia directa y representativa. La ciencia política propone clasificaciones del referéndum centrándose en sus efectos en relación al sistema político y partidario<sup>4</sup>. Desde una perspectiva jurídica, no se puede clasificar utilizando la categoría del “control”, ni tampoco fundarse en los efectos sociales, porque el referéndum no se propone con motivos de vicios de legitimidad

<sup>3</sup> CONSTANTINESCO, 2000.

<sup>4</sup> MÖCKLI, 1994, p. 49 ss. BUTLER; RANNEY, 1994; ULERI, 2003, p. 64; ALTMAN, 2011, p. 9; HUG; TSEBELIS, 2002, pp. 465-515; SERDÜLT; WELP, 2012, pp. 69-92; QVORTRUP, 2014, p. 51 ss.

**Nuestra propuesta quiere, de un lado, seguir centrándose en el núcleo semántico del concepto de democracia, es decir la participación popular en la gestión de la sociedad; del otro, no utilizar criterios basados sobre la medición de la efectividad de la participación y de sus efectos sobre el sistema político, en cuanto elementos propios de la ciencia política, además difícilmente definible científicamente.**

o legalidad, sino por cuestiones sustanciales. Generalizando, podemos decir que en la ciencia política se consideran solo las experiencias de democracia liberal y los criterios clasificatorios utilizados para analizar los instrumentos de democracia directa atribuyen un peso central al efecto que las decisiones participadas de manera más o menos amplia por los ciudadanos producen en el sistema político.

En la ciencia jurídica, las clasificaciones se basan sobre las características normativas del instituto y hay una tendencia en crear clases dicotómicas bajo: el objeto (sobre actos normativos o sobre cuestiones generales; constitucional, legislativo, administrativo); los efectos frente al órgano representativo o ejecutivo (vinculante o no vinculante); los efectos sobre el acto normativo (propositivo, modificativo, abrogativo), la iniciativa (institucional o popular; obligatorio o facultativo), el momento (preventivo o posterior), etc.<sup>5</sup>. Sin embargo, en el marco conceptual que venimos a definir, estos criterios (por ej. el de la iniciativa, utilizado por Hamon, quien distingue entre «des référendums “d’en haut” et des référendums “d’en bas”»<sup>6</sup>) no son suficientes para describir la clase del pueblo legislador, porque no garantizan al pueblo la “soberanía” sobre el contenido del texto normativo.

Nuestra propuesta quiere, de un lado, seguir centrándose en el núcleo semántico del concepto de democracia, es decir la participación popular en la gestión de la sociedad; del otro, no utilizar criterios basados sobre la medición de la efectividad de la participación y de sus efectos sobre el sistema político, en cuanto elementos propios de la ciencia política, además difícilmente definible científicamente. Por eso, proponemos como *tertium comparationis* la titularidad de la función legislativa al pueblo (cuerpo electoral).

Se puede decir que hay verdadera titularidad de la función cuando el pueblo puede ejercer de manera exclusiva el poder legislativo. El énfasis se encuentra en el adjetivo “exclusivo”, que implica dominar todas las fases del procedimiento normativo, desde la iniciativa hasta la decisión final. Si aún en una sola fase el poder decisorio traslada a otros sujetos, que pueden interrumpir el procedimiento o modificar

<sup>5</sup> Cfr., para un análisis puntual de los demás criterios clasificatorios, VOLPI, 1997, p. 494 ss, en particular pp. 500-503. V. también MOREL, 2012, p. 508.

<sup>6</sup> HAMON, 2012, p. 25 ss.

substancialmente su contenido, no hay pueblo-legislador. Por eso, no hemos incluido en la clase: las leyes *référendaires* bajo el modelo francés, el referéndum de iniciativa institucional, el referéndum consultivo, la iniciativa popular simple.

Es evidente como el ámbito de nuestra investigación no alcanza todo lo que normalmente se incluye en la categoría de “democracia directa”. Esto es un concepto amplio, que incluye por ej. la revocatoria de los funcionarios elegidos que prevé una votación popular, pero no como ejercicio de función legislativa, elemento determinante de la clase del pueblo-legislador.

En segundo lugar, nos referimos a la función legislativa en sentido estricto: por eso no se incluye en el análisis el referéndum constitucional, que tiene una distinta naturaleza respecto al legislativo.

Finalmente, la investigación no incluye las formas de “democracia participativa”, que involucran el pueblo en los procesos decisorios, pero como participantes, no como titulares de funciones (piénsese por ejemplo en el *débat public* francés o en el presupuesto participativo).

Tomando en cuenta tanto la fase de iniciativa como la deliberativa, hablamos de: *initiative*, según la terminología norteamericana<sup>7</sup>, para la propuesta legislativa de iniciativa popular, directa o indirectamente sometida a votación popular; referéndum legislativo, para la iniciativa popular, modificativa o abrogativa de un acto ya vigente. Se quedan fuera de esta partición dos casos intermedios: las ya mencionadas *lois référendaires* francesas, donde la iniciativa es siempre institucional y la votación exclusivamente popular, y el referéndum confirmativo o suspensivo, donde la iniciativa puede ser tanto institucional cuanto popular, hay una votación del proyecto de ley primero parlamentaria y luego popular, pero sin ninguna posibilidad por los ciudadanos de modificar el texto normativo. Un caso particular incluido en la clase es el de la iniciativa que se transforma en *initiative*, si el Parlamento no la discute o no la aprueba en los términos previstos, como en Ecuador.

<sup>7</sup> La elección por la palabra inglesa se justifica solamente por la necesidad de eliminar la posible sobreposición con la iniciativa popular simple, es decir cuando el pueblo sólo tiene legitimación a promover la iniciativa de un proyecto de ley, sin el poder de votarlo.

## 2. CONSTRUYENDO LA CLASE DEL PUEBLO-LEGISLADOR

Hemos analizado todos los ordenamientos, excluyendo sólo los micro-Estados. Hemos incluido también Países no democráticos (Estados autoritarios, dictaduras, Estados comunistas), porque la previsión del instituto es un dato sobre el cual hay que reflexionar. No nos enfocamos aquí sobre los dos ordenamientos arquetípicos, EE.UU. y Suiza: la tradición plurisecular de estos Estados en materia escondería la relevancia de las otras experiencias emergentes, que son las que nos interesan más, porque queremos subrayar los ejes de circulación del modelo de participación popular y profundizar sus causas.

Renviando a la obra monográfica por los datos analíticos sobre cada País, nos limitamos aquí a mencionar los ordenamientos que cumplen con los requisitos puestos en el § precedente para pertenecer a la clase del “pueblo-legislador”: en Europa occidental, Italia; en Europa oriental, Albania, Bulgaria, Eslovaquia y Hungría; entre los Países de la ex Yugoslavia: Croacia, Macedonia, Serbia y Eslovenia; entre las ex Repúblicas soviéticas: Bielorrusia, Letonia, Lituania, Moldavia, Ucrania y Kirguizistán; en África, Togo; en Asia, las Filipinas; en América latina: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

El análisis siguiente se desarrolla hacia dos ejes distintos: el primero es el macro-comparativo, es decir, contraponiendo este grupo y los demás Países, para averiguar la circulación de un modelo de hibridación fuerte entre democracia directa y representativa; el segundo nivel es el micro-comparativo, es decir buscando las diferencias al interior del conjunto, para detectar sub-sistemas y tipologías.

En el nivel macro, una falta golpea de pronto: la ausencia casi total de instrumentos de legislación popular en África, Asia y Oceanía. En los primeros dos casos, es lícito explicar el dato simplemente en términos de ausencia de las condiciones mínimas para el desarrollo democrático, en cuanto se trata de Países que, en los *ranking* mundiales sobre la democraticidad de las instituciones, son clasificados como “autoritarios” o “no libres”. Sin embargo, también dentro de la clase del pueblo-legislador hay Países considerados no democráticos que prevén instrumentos de legislación popular, así que la explicación no es totalmente dirimente por la cuestión.

La Oceanía debe ser considerada junto con América del Norte y Europa occidental, es decir, entre los Países donde prevalece el modelo representativo. La tradición liberal, con su principio fundamental de soberanía popular, que se expresa en el Parlamento, sigue influyendo profundamente sobre estos ordenamientos. A pesar de la forma de gobierno, del tipo de Estado, de la familia jurídica de pertenencia, es el formante cultural, en particular doctrinal, que determina la elección hacia la democracia representativa.

En general, los ordenamientos que prevén institutos de legislación popular son pocos: sobre 127 Constituciones analizadas, sólo 23, que corresponden al 18% del total. La mayor difusión se ha producido con el ciclo constitucional después del colapso de la Unión soviética y con el ciclo del *nuevo constitucionalismo* latinoamericano, en particular en los Andes (excluido Chile), en Uruguay y Costa Rica.

Por la mayoría, el instituto más contemplado es el referéndum legislativo (modificativo o abrogativo), mientras que solo en 11 Países hay verdadera *initiative* (Macedonia, Serbia, Bielorrusia, Letonia, Lituania, Moldavia, Ucrania, Togo, Filipinas, Bolivia, Costa Rica) y en Ecuador y Perú una iniciativa popular que puede transformarse en *initiative*.

A nivel microcomparativo, la clase del pueblo-legislador puede ser de-construida utilizando distintos elementos fungibles. Enseguida, mencionamos los que entendemos como más significativos.

**1. Calidad y número de firmas: dos ordenamientos, ambos latinoamericanos, reconocen el derecho de participación política también a los extranjeros:** Ecuador y Uruguay, donde pueden inscribirse al padrón electoral los extranjeros residentes, en Ecuador desde 5 años (art. 63, c. 2), en Uruguay de 15 (art. 78, ya desde el 1934!<sup>8</sup>). En Ecuador, la base jurídico-filosófica para justificar esta elección es el principio de ciudadanía universal, reconocido en el art. 416, c. 1, n. 6 const: «Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur»<sup>9</sup>.

En cuanto a la cantidad de firmas requeridas para presentar una iniciativa, hay varios modelos: un número fijo, que garantiza igualdad de

<sup>8</sup> CORREA FREITAS, 2015, p. 50; GROS ESPIELL, 2002, en particular p. 296.

<sup>9</sup> Cfr. RAMÍREZ GALLEGOS, 2013, pp. 261-286, en particular p. 276.

trato y certidumbre del derecho: 15 Países han elegido esta fórmula (todos, excepto los Países latinoamericanos y Croacia, Letonia, Filipinas, los cuales todos requieren el 10% del electorado); una fracción o un porcentaje del padrón electoral. En ambos modelos, la medida es el 7,5% del electorado, pero entre los Países latinoamericanos sube hasta el 11,5%, con gran variabilidad en el máximo, como en Bolivia (20%) y Uruguay (25%), y en el mínimo, como en Ecuador (0,25%), mientras que los Países que facilitan más la recolección de las firmas se sitúan entre 1 y 2% (Italia, Albania, Hungría, Serbia y Eslovenia).

En algunos ordenamientos, la recolección es más difícil porque se requiere un umbral mínimo obligatorio en cada repartición territorial del Estado: en Bolivia (15% de cada Departamento), Bielorrusia (el porcentaje debe ser cumplido en cada *Oblast* y en la Capital), Filipinas (3% de los Distritos electorales); Ucrania (2/3 de los *Oblast*); Togo (más de la mitad de las Prefecturas, cada una por no más de 50mil firmas).

**2. Plazo para la recolección:** va de un año, en Uruguay y Letonia, 11 meses en Albania, 9 meses en Costa Rica, a un tiempo intermedio como 6 meses en Colombia y Ecuador, hasta un plazo corto de 3 meses en Bulgaria, Italia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Kirguizistán o 2 meses en Bielorrusia; un periodo ultra-reducido, de sólo 7 días en Serbia, 15 en Croacia, 35 en Eslovenia, 40 en Ucrania. En algunos países no se menciona algún plazo. Puede ser porque efectivamente no hay ninguno (por ej. en Hungría, como herencia de la disciplina anterior, o en las Filipinas, como elección para facilitar el ejercicio del instrumento); puede ser porque se va a determinar cada vez, y eso atribuye mucho poder al órgano competente.

**3. Quorum:** hay heterogeneidad también entre los quorum de votación. Sólo en Albania no hay ningún quorum predeterminado, así que podemos decir que el País es uno entre los más favorables para el ejercicio de función normativa directa por el pueblo, también considerando el muy bajo umbral de firmas (1,5%) y el largo plazo de recolección (11 meses).

Un primer obstáculo al buen éxito de una *initiative* o de un referéndum es la previsión de un quorum deliberativo de la mayoría entre los votantes, y no entre los votos válidos, como en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Italia, Perú, Eslovenia, Uruguay. Pero más relevante



es la previsión de un quorum participativo. Solo Albania, Ecuador, Filipinas, Ucrania y Uruguay no requieren quorum participativo. Por eso, y en consideración también de un umbral de firmas muy bajo (0,25%), el ordenamiento ecuatoriano puede sumarse al albanes como uno entre los más favorables a la legislación popular.

Un expediente para equilibrar el límite derivado del quorum participativo es medirlo con respecto a la participación electoral en las precedentes elecciones, como en Bulgaria y Letonia (y en muchos Estados miembros de los EE.UU). Normalmente, en cambio, el umbral es determinado en relación al padrón electoral: más alto en Moldavia, donde corresponde a los 3/5 de los electores; 50% de los electores en Italia, Eslovaquia, Hungría, Macedonia, Serbia, Bielorrusia, Lituania, Kirguizistán, Bolivia; un poco más bajo en Venezuela (40%); aún más bajo en Costa Rica y Perú, donde es el 30% de los electores, en Colombia, donde corresponde a 1/4 de los inscritos en el padrón electoral, y finalmente el más bajo en Eslovenia, 1/5 de los electores. El “modelo” italiano es el más imitado, entonces, pero en América latina hay un *trend* hacia umbrales más bajos.

Para entender si un ordenamiento favorece o no la legislación popular, una solución es evaluar los quorum referendarios proporcionalmente a los quorum en el proceso legislativo parlamentario.

En Italia, hay una casi perfecta correspondencia entre el porcentaje de electores que el voto de un parlamentario representa y el porcentaje de población requerido para presentar una iniciativa de ley popular: alrededor de 50mil ciudadanos. Hay desproporción, en contra, en el referéndum, donde se requieren 500mil firmas para la iniciativa; además, el referéndum, para ser aprobado, debe obtener la mayoría absoluta de votos válidos, mientras que no es así para aprobar una ley ordinaria. Esto significa que el procedimiento legislativo popular italiano es construido sobre el principio de supremacía del modelo representativo de democracia. La intervención popular es meramente correctiva de la voluntad del Parlamento: para oponerse a esta se requiere a los ciudadanos un esfuerzo 10 veces más grande que a un diputado para proponer una ley de enmienda o de abrogación.

Casi todos los países que prevén quorum participativos siguen este modelo, a veces aún en sentido peyorativo. Costa Rica es la única

excepción: la proporción baja hasta 1 a 3, y el quorum participativo es menor que en el Parlamento. Por eso, podemos añadir Costa Rica al listado de países “people-lawmaker-friendly”.

**4) Maté-rias ex-cludidas: la so-beranía pa-rlamentaria no tiene lí-mites de ma-teria. Solo puede ser lí-mitada a través de la pre-visión de un pro-cedimiento agra-vado. En cam-bio, hay ma-terias pro-hibidas al pue-blo. Todos los or-denamientos pre-vén lí-mites.**

4. **Materias excluidas:** la soberanía parlamentaria no tiene límites de materia. Solo puede ser limitada a través de la previsión de un procedimiento agravado. En cambio, hay materias prohibidas al pueblo. Todos los ordenamientos prevén límites. El listado casi siempre incluye la materia fiscal y tributaria, excepto en Croacia y Lituania. De nuevo, Ecuador y Filipinas son los dos Países que tienen el listado de materias excluidas más corto: en las Filipinas, leyes aprobadas con urgencia, hasta los primeros 90 días de su eficacia; en Ecuador, crear, modificar o eliminar impuestos, aumentar los gastos públicos, modificar la organización territorial administrativa del Estado. En este único caso, Albania es el país que no prima porque tiene la Constitución con el listado más extenso.

5. **Garantías:** puede estar previsto un control de admisibilidad (sobre los requisitos de forma) y/o un control de legitimidad constitucional (sobre los límites previstos en Constitución, usualmente de materia). En la práctica, podemos clasificar por lo menos tres soluciones distintas:

- doble control previo por dos Cortes distintas, una ordinaria o electoral, la otra constitucional (corresponde al modelo italiano, pero también se encuentra en Albania, Bulgaria, Bolivia, Ecuador). En Eslovaquia, Hungría, Croacia, Serbia y Eslovenia, el control de admisibilidad es sólo eventual.

- control de admisibilidad por el órgano político competente para convocar el referéndum. Esta solución se aplica en Macedonia y en algunas entre las ex Repúblicas soviéticas (Bielorrusia, Lituania, Moldavia).

- control único por el órgano que vigila sobre la organización del referéndum o de la consulta. En Letonia, Ucrania, Kirguizistán y en las Filipinas, son las Comisiones referendarias; en América latina el *poder electoral* (Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela). Colombia es la única excepción: atribuye el control de admisibilidad a la Corte de justicia administrativa.

El control de constitucionalidad es un instrumento de garantía y balance entre ejercicio de los derechos políticos y tutela de los

derechos de las minorías. Puede ser anterior o posterior, respecto a la consulta; previo o siguiente, respecto a la recolección de las firmas. No vamos a detenernos sobre la primera contraposición, porque no tiene aspectos distintos frente a las tradicionales reflexiones de la doctrina sobre los pros y contras entre modelo preventivo o *a posteriori* de justicia constitucional.

En cambio, tiene un sentido particular la elección entre control de constitucionalidad antes de la recolección de firmas o después, porque, en el segundo caso, puede transformarse en un obstáculo muy duro para los ciudadanos. De hecho, ellos podrían desanimarse de empezar la empresa, por el miedo que sus esfuerzos terminen en una burbuja de jabón. Siempre hay que encontrar el justo nivel de equilibrio. Una solución intermedia podría ser un pronunciamiento de la Corte al principio de la recolección de las firmas, cuando ya el procedimiento esté en trámite, pero no todavía concluido.

**6. Relación entre referéndum/ley popular y otras fuentes:** ¿el acto normativo que ha recibido el respaldo popular tiene el mismo valor de la ley parlamentaria?

En algunos ordenamientos, la Constitución prohíbe al Parlamento modificar el éxito referendario a lo largo de un plazo determinado: en Colombia por 2 años; en Croacia, Serbia y Eslovenia, por un año. Esta disposición indica un favor hacia la legislación popular y el respeto de la voluntad de los ciudadanos, pero siempre con un límite temporal predeterminado. La soberanía parlamentaria al final siempre se reintegra.

Algunos ordenamientos extienden el valor reforzado del acto también frente a nuevos referéndum (en Croacia, por 6 meses; en Serbia, por un año; en Colombia, por dos). La *ratio* de esta cláusula es más difícil de entender, sino para evitar desperdicio de dinero sobre un asunto que viene justo de ser votado por la ciudadanía.

*Ratio* similar tiene la prohibición de una nueva proposición de referéndum sobre el mismo tema, antes de un plazo determinado. El valor que se defiende es el de la economicidad de la acción pública. Albania y Eslovaquia, a lo largo de los 3 años siguientes, a pesar del resultado de la votación; en Macedonia, un año; en Bielorrusia, por los 3 años siguientes, pero sólo en caso de desestimación; en Bulgaria, Moldavia y Perú, por 2; en Ucrania y Kirguizistán durante el

año siguiente, a pesar del resultado. Por fin, las consultas populares pueden ser temporalmente limitada en el mismo mandato, como en Bolivia y Venezuela.

Las Filipinas nuevamente son el ordenamiento más favorable, porque no hay ningún vínculo sobre la repetibilidad de la consulta.

**7. Control de constitucionalidad de las leyes populares:** en el panorama comparado hay modelos que excluyen el control constitucional sobre leyes directamente aprobadas por el pueblo, como en Francia, donde la voluntad popular, según una tradición que remonta a Rousseau, prevalece sobre su representación, pero, dentro de la clase del pueblo-legislador, todos los Países lo prevén. Aquí no estamos hablando del control sobre los requisitos constitucionales de procedimiento, sino de un control de compatibilidad substancial del contenido de la ley frente a los demás derechos constitucionales. Puede ser previo y obligatorio (de hecho, en Italia, pero también Albania, Bolivia y Ecuador) o eventual, como en Croacia, Eslovenia y Serbia; o sucesivo, según el ordinario sistema de control constitucional de los actos normativos. Esto significa que todas las leyes están subordinadas a la Constitución, a pesar de su procedimiento de aprobación.

De la deestructuración de la clase, basándonos en los datos normativos, podemos finalmente seleccionar un subconjunto de Países, constituido por Albania, Costa Rica Ecuador y las Filipinas, que definimos como más *people-friendly*, porque, dentro de los distintos requisitos analizados, reúnen abstractamente las condiciones más favorables al ejercicio de la función normativa por parte del pueblo, es decir: bajo número de subscripciones requeridas, largo plazo de recolección, ausencia de quorum o umbral participativo muy bajo, restringido elenco de materias excluidas.

### **3. PRIMERAS REFLEXIONES SOBRE UNA NUEVA PROPUESTA CLASIFICATORIA**

A continuación, siguen algunas reflexiones derivadas del análisis de la clase del pueblo-legislador bajo aplicación del método comparado. De un lado, nos preguntamos si la construcción de esta clase responde verdaderamente a un proceso científico capaz de llevar aportes en el conocimiento de los institutos de democracia

directa (3.1). Del otro, intentamos proponer algunas explicaciones sobre la circulación de la “idea” de democracia, que sólo dentro de las limitadas experiencias incluidas en la clase analizada se ha concretizado en la protagonización del pueblo en el ejercicio de función normativa (3.2).

### **3.1. Clasificar los institutos de participación popular en la función legislativa: un desafío por la ciencia jurídica comparada**

La ciencia del derecho constitucional comparado tiene entre sus finalidades cognitivas específicas «[...] enuclear clases y categorías, crear modelos, analizar su funcionamiento, su aptitud a ser importado o exportado, evaluar las razones de su circulación, validar los conocimientos, etc.»<sup>10</sup>. Como ha aclarado con eficacia Foucault, en su obra *Las palabras y las cosas*, un tipo de conocimiento formalizado y esquemático, inspirado por el modelo matemático, era típico del pensamiento clásico: «cada conocimiento procedía de la instauración de una orden, por medio de la institución de diferencias, y definía las diferencias por el trámite de la instauración de una orden»<sup>11</sup>. A partir del siglo XIX, la epistemología ha cambiado, porque, al lado de las ciencias matemáticas y físicas, se han fortalecido la biología, la economía y la lingüística y finalmente las “ciencias humanas”, es decir, las ciencias que tienen por objeto el hombre, no como “especie biológica”, sino como conjunto de relaciones que producen efectos sobre la vida del ser humano en cada ámbito específico. Estas no tienen mucho que ver con el pensamiento matemático, aunque intentan a menudo traducir sus resultados en forma sistémica, para conferirles una justificación más científica.

El derecho pertenece a esta última categoría: no es por casualidad que una buena parte de la terminología jurídica ha sido tomada en préstamo de la matemática (pensamos, sólo para empezar, en “ordenamiento” o “sistema” jurídico) y, en derecho comparado, de la lingüística (formante y criptotipo, por ejemplo). Sin embargo, la naturaleza del objeto de nuestro estudio raramente permite resultados taxonómicos con perfiles netos, tanto que recientemente mu-

**[...] no es por casualidad que una buena parte de la terminología jurídica ha sido tomada en préstamo de la matemática (pensamos, sólo para empezar, en “ordenamiento” o “sistema” jurídico) y, en derecho comparado, de la lingüística (formante y criptotipo, por ejemplo).**

<sup>10</sup> PEGORARO; RINELLA, 2013, p. 21, y también PEGORARO, 2014, p. 143 ss.; PEGORARO; RINELLA, 2017, p. 26 ss.

<sup>11</sup> FOUCAULT, 1998, p. 371.

chos comparatistas han señalado la oportunidad de volverse hacia métodos de clasificación débil, cómo la *fuzzy logic* o lógica de los conjuntos débiles. Mientras que la teoría clasificatoria clásica se basa en la lógica aristotélica del principio de no contradicción, por lo que, aplicando un determinado criterio distintivo, un objeto pertenece a uno y un solo conjunto, y responde a requisitos de exclusividad y exhaustividad, el método *fuzzy* se fundamenta en la idea que «objects can belong to the classes only to a certain extent [...] This theory conceives that an object can be part of a class in a partial way, neither fully inside nor fully outside»<sup>12</sup>. La teoría se alimenta de la distinción entre categorías nomotéticas y politéticas: las primeras requieren que todos los elementos pertenecientes a una clase poseen las mismas propiedades comunes; las segundas admiten que los elementos de un conjunto puedan compartir tan sólo algunas propiedades, y no todas. Este método es muy útil para poder seguir profundizando las relaciones entre institutos de ordenamientos jurídicos distintos que persiguen la misma finalidad, aunque no presenten las mismas estructuras formales (pensamos, por ej. a las instituciones de derecho procesal constitucional)<sup>13</sup>.

En la presente investigación, al principio hemos elaborado una clasificación intencional: «el objetivo de la operación es definir la intención de cada una de las clases que se construyen, es decir, explicar la clase como concepto, y denominarla con una palabra o una expresión apropiada»<sup>14</sup>. Esta fase corresponde a la definición inicial de los elementos determinantes para la clase del pueblo-legislador. Enseguida, cada objeto ha sido analizado para verificar su pertenencia a la clase e incluirlo en el conjunto. Se trata de un «proceso de explicación o clarificación conceptual»<sup>15</sup>.

Luego, hemos realizado una clasificación extensional, que corresponde a la fase de de-construcción, tomando el conjunto de los

<sup>12</sup> BALDIN, 2017b, p. 140 s.

<sup>13</sup> «En conclusión, la teoría de los conjuntos débiles que se esconde detrás de las categorías politéticas puede constituir un valioso instrumento gnoseológico a los comparatistas que quieren dedicarse a las actividades clasificatorias. Puede también representar la ocasión para volver a ver con lentes nuevas modelos que ya no se encuentran – ¿o nunca lo han sido? – fieles a la realidad, los cuales, aplicando la *fuzzy sets theory*, podrían encontrar un cánone epistémico que los rehabiliten como categorías conceptuales todavía valiosos en el plan eurístico» (BALDIN, 2012, pp. 1-20, en particular p. 16)

<sup>14</sup> MARRADI, op. cit., p. 22.

<sup>15</sup> Idem.

ordenamientos del pueblo-legislador y agrupando sus elementos bajo similitudes derivadas de la matriz de los datos normativos.

Dentro de la clase del “pueblo-legislador” se ha creado una ulterior “taxonomía”, es decir se han clasificado los elementos bajo una serie de *fundamenta divisionis* considerados en sucesión. Sin embargo, esta operación ha sido desarrollada de manera incompleta, describiendo sólo el conjunto de Países que se encuentran a un extremo de la línea imaginaria que representa el *continuum* en escala, derivado de la aplicación de las propiedades que hemos considerado las más relevantes, o sea “filéticas” (por Darwin, por ejemplo, eran las que se modificaban con menos rapidez durante la evolución): bajo número de suscripciones requeridas, largo plazo de recolección, ausencia de quorum o umbral participativo muy bajo, restringido elenco de materias excluidas. Nos hace falta una fórmula matemática para medir de manera científica el nivel de posesión de las distintas propiedades en cada ordenamiento. En términos técnicos se trata de la «función distancia»<sup>16</sup>, es decir «combinar las diferencias entre las varias propiedades consideradas en una única medición de la distinción entre dos objetos o eventos». Aquí nos encontramos con el límite, antes descrito, de la naturaleza de la ciencia jurídica en cuanto ciencia humana, de un lado, y con el problema de donde poner la frontera entre ser y deber ser, en análisis que tienen como objeto institutos incluidos dentro del concepto de “democracia”. Es decir, que aunque todos los ordenamientos incluidos en la clase del pueblo-legislador presentan, desde una perspectiva formal y normativa, los requisitos predeterminados (que entre ellos cambian sólo a nivel cuantitativo), la clase no es prescriptiva, porque el concreto funcionamiento y la eficacia de los institutos dentro del sistema democrático varía inevitablemente de experiencia en experiencia, dependiendo de variables extra-jurídicas.

### 3.2. Propuestas interpretativas sobre la circulación de una idea

Una clasificación no es en sí misma una explicación<sup>17</sup>. Hay que tomar en cuenta que el trabajo del comparatista no siempre termina con

<sup>16</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>17</sup> BOWKER; LEIGH STAR, 2000, p. 319.

**La investigación ha subrayado una amplia difusión de institutos de legislación popular en América latina y entre los Países ex comunistas. Entre ellos, hay muchos que, según los ranking sobre democracia, son considerados autoritarios o no libres.**

la propuesta clasificatoria y esta afirmación es aún más verdadera cuando el objeto de investigación, como en el caso presente, es constituido por normas, es decir significados derivados de la interpretación y aplicación dentro un sistema jurídico viviente, influenciado por múltiples variables extra-normativas.

Una clasificación normativa tiende a producir un efecto prescriptivo, aunque elaborada por la doctrina, que en la mayoría de los casos no es un formante activo del ordenamiento jurídico. La motivación de este fenómeno ha sido profundizada por las ciencias sociales<sup>18</sup>, que han estudiado las clasificaciones en las estructuras organizativas de la sociedad: «Although the classification does not provide psychological depth, it does tie the person into an infrastructure – into a set of works, practices, beliefs, narratives, and organizational routines [...] Classification does indeed have its consequences—perceived as real, it has real effect»<sup>19</sup>. Es decir, como nos recuerda Humpty Dumpty hablando con Alicia en *A través el espejo*, que el sentido de las palabras es una cuestión de poder, y no sólo de efectividad. Se trata de un fenómeno psicológico que de vez en cuando los Gobernantes intentan disfrutar políticamente frente al electorado. Por supuesto, el trabajo clasificatorio del comparatista no puede avalar esta ficción, así que, en nuestro caso, hay que liberarse de la idea que la constitucionalización de instrumentos de participación ciudadana transforme automáticamente la forma de Estado en democrática.

En el ámbito mundial, el número de los ordenamientos que regulan referéndum legislativos e *initiative* es sin lugar a duda limitado, aunque en crecimiento. La investigación ha subrayado una amplia difusión de institutos de legislación popular en América latina y entre los Países ex comunistas. Entre ellos, hay muchos que, según los *ranking* sobre democracia, son considerados autoritarios o no libres<sup>20</sup>.

Avanzamos dos hipótesis explicativas de este fenómeno circulatorio. La primera es concedida: la constitucionalización de instrumentos de legislación directa por muchos Países es el boleto para entrar en

<sup>18</sup> Cfr. por ej. BURROWS, 2007.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Cfr. Democracy Index 2015, [www.eiu.com](http://www.eiu.com), o el ranking 2015 en el sitio [democracyranking.org](http://democracyranking.org).



el “club” de las democracias después de años de autoritarismo. Sin embargo, estos instrumentos se quedan formales y escasamente utilizados. Günter Frankenberg ha denominado este fenómeno “constitucionalismo IKEA”. Según él, la tendencia actual hacia una estandarización de las Constituciones no se explica bajo la idea del constitucionalismo global, con sus grandes valores compartidos, sino, muy simplemente, a través de un mecanismo de “compraventa” de lenguaje, términos e instituciones constitucionales que, como dentro un supermercado («IKEA warehouse as a universally or globally accessible and applicable constitutional commodity»), cada Estado toma de los estantes en su nueva fase constituyente<sup>21</sup>. Al final, Frankenberg afirma: «At this point, it may suffice to summarize that, contrary to a widespread belief, constitutions are not “largely invented” by societies. To be more precise, they are, by and large, constructed by constitutional elites and experts on the basis of transnational transfers, involving a great deal of *bricolage*. So, the interesting question is not really whether legal transplants are possible (they are not), but *how* legal transfer happens»<sup>22</sup>. Esta pregunta se relaciona directamente con el tema que estamos profundizando aquí.

¿Quiénes han sido los autores de las disposiciones constitucionales que venimos a analizar? ¿Se puede detectar algo distinto del “IKEA shopping” descrito por Frankenberg en los procesos constituyentes de los Países de la clase del pueblo-legislador? Nosotros creemos que sí, en parte porque, sobretudo en América latina, se ha tratado de procesos constituyentes participados<sup>23</sup>, y en parte porque defendemos la tesis de la re-emersión de un criptotipo propio de las tradiciones culturales originarias, de un lado la tradición comunitaria indígena, del otro, la concepción de la democracia socialista y de su utopía de gobierno popular<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. FRANKENBERG, 2010, pp. 563-579, en particular p. 570 ss. Véase también CARDUCCI, 2017, p. 169 ss.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 579.

<sup>23</sup> Véase BAGNI, 2013b, pp. 1-37 y RAMÍREZ GALLEGOS, 2013, p. 103 ss.

<sup>24</sup> Hemos defendido estas tesis en precedentes escritos a los cuales reenviamos: BAGNI, 2013a, pp. 19-59 y BAGNI, 2017a. El mismo Frankenberg, en un ensayo más reciente, focaliza su atención precisamente sobre los “elementos extraños” de algunas experiencias constitucionales, interpretandolos no como productos no comerciables, sino como «moments of anti-hegemonic rebellion and institute alternative constitutional visions and traditions» (FRANKENBERG, 2013, p. 3).

**A pesar de que la simple inclusión de instrumentos de legislación popular no implica necesariamente una participación efectiva del pueblo en el gobierno de la sociedad, en perspectiva jurídica se puede también evaluar su función dentro de la teoría del Estado constitucional de derecho.**

No por casualidad, muchos de los Países que han constitucionado de manera amplia institutos participativos, incluso instrumentos de legislación popular como el referéndum y la iniciativa legislativa, han previsto también sistemas de justicia constitucional entre los más abiertos a la inclusión de los ciudadanos en la garantía de la Constitución, por ej. por el trámite de acciones populares, iniciativa directa, formas de recursos individuales, *amicus curiae*, conceptos, etc.

Luego, de una perspectiva más original, se podría intentar una lectura económica contra-hegemónica. A partir del ciclo constitucional de la descolonización, la democracia directa se ha difundido junto con la afirmación de fuerzas políticas que han asumido una postura crítica frente al sistema económico global, capitalista, neoliberal y neocolonizador, que apoya la *deregulation* del mercado, la primacía de la *soft law* en las relaciones comerciales, la *flexicurity*, etc., es decir, el fracaso del Estado social de derecho. En particular, después de la crisis de 2008, las organizaciones transnacionales se han sustituido a las instituciones democráticas en la definición de la política económica internacionales e interna de cada Estado, aún pasando por arriba de la voluntad popular, como sucedió a Grecia. Es evidente que esta *governance* no puede apoyar formas de participación política y de co-decisión, porque estos instrumentos implican una fuerte inversión en tiempo, debates, comunicación, transparencia.

A pesar de que la simple inclusión de instrumentos de legislación popular no implica necesariamente una participación efectiva del pueblo en el gobierno de la sociedad, en perspectiva jurídica se puede también evaluar su función dentro de la teoría del Estado constitucional de derecho. El constitucionalismo nace como filosofía de la limitación del poder absoluto. El principio de la separación entre los poderes es uno de sus fundamentos. En nuestra opinión, los procedimientos de legislación popular son instrumento de garantía para la actuación de este principio.

En los sistemas presidencialistas de América latina, Bielorrusia y de las Filipinas, el pueblo legislador, con su iniciativa autónoma, representa un contra-poder frente a la excesiva concentración de prerrogativas en el Presidente, directamente elegido<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Véase S. BAGNI, 2017b, pp. 471-489.

En los sistemas semi-presidencialistas de las Repúblicas ex soviéticas, la legislación popular asegura un mejor balance entre Presidente y Ejecutivo/mayoría parlamentaria<sup>26</sup>, en tanto mecanismo para solucionar las crisis políticas internas.

En los regímenes parlamentarios, los instrumentos de legislación popular no representan solamente un arma para la oposición, sino también un medio para influenciar la agenda política, que la ciudadanía puede utilizar en contra de partidos que no entienden las necesidades sociales, para dinamizar la sociedad civil y expresar el pluralismo cultural.

Por fin, son instrumentos de garantía que encuentran límites dentro del sistema constitucional, que a la ocurrencia, puede desactivar su potencial carga subversiva. Si la legislación popular amenaza derechos constitucionales, la justicia constitucional puede intervenir, tanto anteriormente, sobre la iniciativa popular, cuanto posteriormente, sobre la ley aprobada; en cambio, cuando la amenaza proviene de los órganos representativos, *initiative* y referéndum representan un instrumento de tutela para las minorías, en particular cuando falta la legitimación popular directa frente al órgano de justicia constitucional, como en Italia.

Por todas estas razones, consideramos la previsión de tales institutos democráticamente relevante, aún cuando las estadísticas nos dicen que hay un uso escaso de estos instrumentos. De hecho, las estadísticas no toman en consideración los efectos indirectos que la sola posibilidad de utilización de la legislación popular puede provocar (proyectos de leyes aprobados, modificados o renunciados para evitar un referéndum o una *initiative*)<sup>27</sup>.

Una oportunidad de innovación ha sido tal vez hasta la fecha desaprovechada en los nuevos ciclos constitucionales de integración de la democracia directa a la representativa: la de abandonar la relación obligada entre derechos políticos y ciudadanía. Hay solo dos excepciones latinoamericanas, Ecuador y Uruguay, que han permitido

<sup>26</sup> Refiere esta tendencia Mario Ganino en DI GREGORIO; FILIPPINI; GANINO, 2012, pp. 8-9.

<sup>27</sup> En las ciencias sociales, para garantizar la comparabilidad, ha sido sugerido de «abandonar la búsqueda de mediciones equivalentes (comparables) e intentar, en cambio, mediciones diferentes, que tomen en consideración el contexto social, llegando así a una mayor equivalencia de significado» (SMELSER, 1992, p. 115).

a los extranjeros residentes de largo plazo de participar activamente en la política del país.

La investigación ha demostrado que la contraposición entre democracia representativa y directa es agotada y que los instrumentos de legislación popular son valiosos correctivos al paradigma democrático representativo.

El valor pedagógico y garantista de la participación popular en la función legislativa sugiere una mayor recepción de estos institutos.

## REFERENCIAS

ALTMAN, D. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press, 2011 (*paperback edition*, 2014), p. 9.

BALDIN, S. Classifications and fuzzy logic: a comparative law perspective. In S. BAGNI, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coords). *La ciencia del derecho Constitucional comparado. Libro homenaje a Lucio Pegoraro, tomo I. México: Tirant Lo Blanch, 2017, p. 140 s.*

\_\_\_\_\_. Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni fra epistemologia del diritto comparato e interdisciplinarietà. In *RGDPC*, n. 10, 2012, pp. 1-20, en particular p. 16.

BAGNI, S. Dal Welfare State al Caring State? In S. Bagni (a cura di) *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano, Filodiritto, Bologna, 2013a, pp. 19-59*

\_\_\_\_\_. *Il popolo legislatore*. Bologna: BUP, 2017a.

\_\_\_\_\_. Procesos constituyentes participados y forma del Estado. In *Revista General de Derecho Público Comparado*, vol. 13, 2013b, pp. 1-37.

\_\_\_\_\_. Riforme costituzionali e supermajoranze parlamentari: per un aggravamento variabile del procedimento di revisione, In E. Álvarez Conde (dir.), M. Álvarez Torres (coord.), *Reflexiones y propuesta sobre la reforma de la Constitución española, Granada: Comares, 2017b, pp. 471-489*.

BOWKER, G.C; LEIGH STAR, S. *Sorting Things Out. Classification and Its Consequences*. Cambridge: The MIT Press, 2000, p. 319.

BURROWS, R. Classification, In G. Ritzer (ed.), *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Blackwell Publishing, 2007, Blackwell Reference Online,. Disponível em <[http://www.blackwellreference.com.ezproxy.unibo.it/subscriber/tocnode.html?id=g9781405124331\\_chunk\\_](http://www.blackwellreference.com.ezproxy.unibo.it/subscriber/tocnode.html?id=g9781405124331_chunk_)

- g97814051243319\_ss1-56>. Acesso em: 04 Ago. 2017.
- BUTLER, D; RANNEY, A. *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. Washington: Macmillan, 1994.
- CARDUCCI, M. Eurocentrismo y comparación constitucional. In S. Bagni, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coords), *La ciencia del derecho Constitucional comparado. Libro homenaje a Lucio Pegoraro, tomo I. México: Tirant Lo Blanch, 2017, p. 169 ss.*
- CONSTANTINESCO, L. *Il metodo comparativo*. Torino: Giappichelli, 2000 (título original: *Die Rechtsvergleichende Methode, Band II, Rechtsvergleichung*, Carl Heymanns Verlag, Köln, 1972).
- CORREA FREITAS, R. *Constitución de la República oriental del Uruguay de 1967 con las reformas de 1989, 1994, 1997 y 2004*, 4ª ed. Montevideo: Fcu, 2015, p. 50.
- DI GREGORIO, A.; FILIPPINI, C; GANINO, M. *Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*. Torino: Giappichelli, 2012, p. 8-9.
- FOUCAULT, M. *Le parole e le cose. Un'archeologia delle scienze umane*. Milán: BUR Saggi, 1998, p. 371.
- FRANKENBERG, G. Constitutional transfer: The IKEA theory revisited. In *ICON*, n. 8, 2010, pp. 563-579, en particular p. 570 ss.
- \_\_\_\_\_. Constitutions as Commodities: Notes on a Theory of Transfer. In *Comparative Law Review*, vol. 4, n. 1, 2013, p. 3.
- GROS ESPIELL, H. La democracia semidirecta y el sistema representativo en el derecho constitucional uruguayo. In H.A. Concha Cantú (coord.) *Sistema representativo y democracia semi-directa. Memoria del VII Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México: Instituto de Investigaciones jurídicas, 2002, p. 296.
- HAMON, F. *Le referendum. Étude comparative*. 2ª ed. Paris: LGDJ, 2012, p. 25 ss.
- HUG, S; TSEBELIS, G. Veto players and referendums around the world. In *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 4, 2002, pp. 465-515.
- MARRADI, A. Classificazioni, tipologie, tassonomie. In: *Enc. Scienze social*, vol. II, Roma: Treccani, 1992, p. 22.
- MÖCKLI, S. Nove democrazie a confronto. In M. Cacigli, P.V. Uleri (a cura di), *Democrazie e referendum*, Bari-Roma: Laterza, 1994, p. 49 ss.
- MOREL, L. Referendum, In M. Rosenfeld, A. Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 508.

PEGORARO, L. *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bup, Bolonia, 2014, p. 143 ss.

PEGORARO, L; RINELLA, A. *Diritto costituzionale comparato. Aspetti metodologici*, Padúa: Cedam, 2013, p. 21.

\_\_\_\_\_. *Sistemi costituzionali comparati*. Turín: Giappichelli, 2017, p. 26 ss.

QVORTRUP, M. Referendums in Western Europe. In M. Qvortrup, *Referendum Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy*. Hampshire-New York: Palgrave Macmillian, 2014, p. 51 ss.

RAMÍREZ GALLEGOS, J. Construyendo más Democracia. Análisis del sufragio migrante en Ecuador. In *Democracia*, vol. 1, 2013, pp. 261-286, en particular p. 276.

\_\_\_\_\_. Processo costituente ecuatoriano e legittimazione democratica: un contrappunto andino. In S. Bagni (a cura di), *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bolonia: Filodiritto, 2013, p. 103 ss.

SERDÜLT, U; WELP, Y. Direct Democracy Upside Down. In *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 8, n. 1, 2012, pp. 69-92.

SMELSER, N.J. Comparativo, método. In *Enc. Scienze Soc.*, vol. II. Roma: Treccani, 1992, p. 115.

ULERI, P.V. *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*. Bologna: il Mulino, 2003, p. 64.

VOLPI, M. Referendum nel diritto costituzionale. In *Dig. disc. pubb.*, XII, Torino: Utet, 1997, p. 494 ss., en particular pp. 500-503.