

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN PUERTO RICO

ARTÍCULO

JOSHUA RAMOS LUCENA*

INTRODUCCIÓN.....	175
I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	177
A. <i>Definición del concepto</i>	177
B. <i>Aspectos Procesales</i>	178
C. <i>Limitaciones</i>	179
i. <i>Las limitaciones democráticas de grupos minoritarios</i>	179
ii. <i>El alto nivel de intervención de los tribunales</i>	180
iii. <i>La probabilidad de financiamiento inapropiado de recolectores de endosos</i>	181
iv. <i>El nivel de deliberación que permite el sistema</i>	182
II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y SU IMPORTANCIA EN LA PARTICIPACIÓN DE LA DEMOCRACIA.....	184
III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA.....	185
A. <i>México</i>	186
B. <i>Colombia</i>	186
C. <i>Argentina</i>	188
D. <i>Análisis de las jurisdicciones latinoamericanas</i>	189
CONCLUSIÓN.....	191

INTRODUCCIÓN

El levantamiento de pueblo que protagonizó los sucesos de lo que se ha catalogado como el Verano del 2019, se inició el 13 de julio de 2019, a raíz de la filtración pública de las conversaciones privadas de un grupo de *Telegram* entre el exgobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló Nevares, y sus colaboradores más cercanos.¹ En esas conversaciones privadas, y hasta entonces secretas, se descubrieron comentarios

* El autor es estudiante del programa conjunto de la Universidad de Puerto Rico, candidato al jurisd doctor y la maestría de Administración Pública en la Universidad de Puerto Rico. Funge como redactor de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Anteriormente trabajó como editor asociado del Volumen 89 de la misma revista.

¹ Véase Benjamín Torres Gotay. *¿Qué fue el verano del 19?: El levantamiento del pueblo que sacó a Ricardo Rosselló del poder*, EL NUEVO DÍA, <https://resumen.elnuevodia.com/2019/asi-fue-la-renuncia-de-ricardo-rosello-y-la-explasion-de-jubilo-del-pueblo/> (última visita 28 de febrero de 2021).

homofóbicos, discriminatorios y burlescos hacia las víctimas del huracán María ocurrido en el año 2017. Los participantes en las protestas acusaron al Gobierno de corrupción y exigieron la renuncia de Rosselló y sus colaboradores. La dimisión de Rosselló, por su parte, se produjo en la noche del miércoles 24 de julio de 2019, y se hizo efectiva el 2 de agosto de ese mismo año. Con ello se convirtió en el primer gobernador electo de Puerto Rico que es forzado a renunciar su cargo.

Las conversaciones publicadas evidenciaron una coordinación para tergiversar información con la finalidad de dañar la reputación de opositores del Gobierno, figuras públicas y grupos sociales. Según la investigación hecha por el Centro de Periodismo Investigativo, titulada *El saqueo a los fondos públicos detrás del chat*, las filtraciones serían evidencia de una red de corrupción política y desfalco de fondos públicos de Puerto Rico.² Se constataba en las filtraciones las acciones de ceder obras públicas a allegados de la administración Rosselló y proveer información confidencial a los miembros del chat desde distintas agencias públicas puertorriqueñas.³

Los eventos del Verano del 2019 levantaron preocupaciones legítimas sobre la Constitución de Puerto Rico y la estructura gubernamental democrática que ella creó. Primordialmente, resultó evidente la ausencia de participación ciudadana, así como la rigidez institucional en controversias de política pública y la selección de sus administradores públicos y representantes gubernamentales. A raíz de esas preocupaciones, el discurso público se ha expandido significativamente a distintos temas e inquietudes institucionales que se originan en la Constitución. Cuando se discute la decadencia de la democracia en Puerto Rico, el hilo conector es la necesidad de propiciar la participación ciudadana en la implementación de política pública en Puerto Rico.

La ejecución de la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, la “ILP”, “iniciativa ciudadana” o “iniciativa popular”) amerita un proceso de enmienda constitucional, no solo para permitir su implementación en nuestro Gobierno, sino también para atender la rigidez institucional que existe en nuestro sistema gubernamental. Como respuesta a la evidente decadencia de instituciones que promuevan la participación ciudadana, a través de este artículo, se buscará argumentar a favor de la ILP como herramienta de participación ciudadana. Se emprenderá la labor de analizar sus ventajas y limitaciones, discutir las distintas vertientes que otras jurisdicciones han implementado de este concepto y presentar recomendaciones para su implementación en Puerto Rico. Esta figura es utilizada por distintas jurisdicciones para promover la participación de la ciudadanía en la formulación de política pública, lo cual incide en factores como la gobernabilidad, el gobierno abierto y la transparencia gubernamental por el constante recibimiento de insumo por parte de la población. La posibilidad de esta enmienda constitucional en Puerto Rico parte de un contexto histórico-social y académico que debe ser atendido, debatido y formulado por la comunidad política en la Isla. Los eventos del Verano de 2019 demuestran una necesidad y deseo por parte de la población puertorriqueña de formar parte de la conversación

² Luis J. Valentín Ortiz & Omayra Sosa Pascual. *El saqueo a los fondos públicos detrás del chat*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (17 de julio 2019), <http://periodismoinvestigativo.com/2019/07/el-saqueo-a-los-fondos-publicos-detras-del-chat/> (última visita 28 de febrero de 2021).

³ *Id.*

política. A través de este artículo se discutirán los beneficios de una figura que puede ser implementada a esos fines.

I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

A. Definición del concepto

La disputa sobre las relaciones entre la sociedad civil y su gobierno es el núcleo filosófico que alimenta la discusión sobre las nuevas implementaciones de participación ciudadana en los distintos Estados. Reconociendo que la participación de la sociedad civil en el procedimiento legislativo es un importante objetivo que debe ser perseguido por todo gobierno democrático, considero que la ILP amerita ser discutida por la comunidad política y la sociedad en general. La conversación sobre este asunto se centra en la diferencia entre democracia representativa y democracia directa:

La democracia representativa supone la elección de representantes a los cuales se les delegaba el poder de decisión (por otorgación de un mandato). Este mandato puede ser imperativo, en el caso en que los ciudadanos puedan orientar la decisión que el representante debía tomar, o bien, si una vez elegido, el representante puede decidir libremente. . . .⁴

De forma opuesta, “la democracia directa consist[e] en la plena participación del ciudadano en las tareas políticas”.⁵ En la actualidad, la democracia representativa es el sistema que ha sido implementado por prácticamente todos los países democráticos, dando lugar a que la voluntad de los representantes constituya la máxima autoridad. Como en todo sistema, existen varios menoscabos sistemáticos en la democracia representativa que pudieran ser atendidos por la democracia directa. A pesar de que la ILP presenta algunas diferencias en su implementación en cada Estado en particular, el concepto general es común para todos ellos.

La ILP es una figura propiciadora de democracia directa. Las leyes que regulan la implementación de la ILP incluyen controles y regulaciones gubernamentales que vigilan y certifican el cumplimiento de las regulaciones y la certificación de las firmas recogidas. El uso y la capacidad de la ILP depende del tipo de iniciativa que se quiera implementar, pero en términos generales la misma conlleva un sistema en el que los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley, sin depender de los representantes políticos en sus respectivas legislaturas. Dichas iniciativas de ley deberán ser ratificadas por una cantidad predeterminada de firmas, para que se puedan considerar por su respectiva legislatura. Asimismo, estas iniciativas pueden tratar asuntos de política pública, como puede ser la

⁴ Teresa Freixes & Eva-María Poptcheva, *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 UE*, 9-10 PLIEGOS DE YUSTE 37 (2009), <http://www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37.pdf>.

⁵ LUIS AGUIAR DE LUQUE, *DEMOCRACIA DIRECTA Y DERECHO CONSTITUCIONAL* 2 (2015), <https://eprints.ucm.es/id/eprint/53988/1/5322940654.pdf>.

reformulación de alguna ley o estatuto, o dependiendo de su regulación, incluso se pudiera atender una enmienda constitucional. Existen dos tipos de ILP, la directa y la indirecta. Las ILP directas, tienen la capacidad de presentar una iniciativa que sea directamente aprobada o rechazada por los ciudadanos en una consulta popular vinculante. En el caso de ser indirecta, la misma consiste en presentar al cuerpo legislativo o Parlamento un proyecto de ley para ser deliberada en el cuerpo, para finalmente decidir si se convoca o no el correspondiente referéndum.⁶

A pesar de que normalmente se piensa que el poder para implementar la ILP proviene de una constitución, la realidad puede ser distinta. El origen del poder constitucional se sustenta en los deseos y la visión de un grupo constituyente. Es indispensable resaltar que “e]l poder constituyente es el poder de crear una constitución, la fuente última de las normas que componen a un sistema jurídico”.⁷ Esto significa que el poder constituyente se sostiene en la distinción entre: (1) una voluntad política previa y superior a la constitución existente, y (2) las formas constitucionales creadas para el ejercicio del poder público y la creación de leyes ordinarias.⁸ Igualmente, se discute cómo:

[L]as formulaciones más conocidas de la teoría del poder constituyente. . . le atribuyen al titular del poder constituyente no solo la facultad de crear nuevas constituciones, sino la capacidad de no agotarse una vez la nueva constitución entra en vigor (y, por lo tanto, la facultad de prevalecer por sobre las normas constitucionales establecidas).⁹

Aclaro que los principios democráticos que forman la ILP no solo se encuentran en el poder que lo origina, sino que se manifiestan en la puesta en vigor de éste y su diseño procesal. Es importante señalar que tanto el origen del poder democrático —como sería el poder constituyente—, y la manifestación de este poder —como las enmiendas constitucionales, leyes, reglamentos y decisiones judiciales— son factores e instituciones legítimas que componen y moldean la ILP. Muchas veces vemos el derecho positivo como la fuente original del poder del pueblo, pero en realidad la fuente original del poder democrático recae en la visión del pueblo o grupo constituyente.

B. Aspectos Procesales

La utilidad de la ILP no solo se encuentra en sus aportaciones democráticas, sino en su maleabilidad a las particularidades regionales de cada jurisdicción. Medidas como esta sirven para que los ciudadanos tengan mayor injerencia sobre la creación de política pública e impongan presión política sobre los asuntos que les incumben.

Los cuestionamientos sobre cuáles pueden ser las especificaciones al momento de comenzar el trámite de una iniciativa ciudadana son varios y se puede reglamentar de

⁶ Felipe Hevia de la Jara, *La iniciativa legislativa popular en América Latina*, 52 CONVERGENCIA 155, 161 (2010), <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1184/899>.

⁷ Joel Colón Ríos, *Democratizar a Puerto Rico*, 85 REV. JUR. UPR 857, 867 (2016).

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

distintas maneras. Para una buena implantación de este sistema, es imprescindible una reglamentación clara de este derecho. La regulación debe considerar varios factores a fin de delinear formalmente, al menos, los siguientes elementos:

1. Regulación de términos para el trámite de la figura: fijar un periodo para que la iniciativa sea aprobada o rechazada en la Asamblea Legislativa, aunque no se impongan sanciones o procedimientos si esos plazos no se cumplen.¹⁰
2. Regulación de distribución geográfica de firmas recolectadas: exigir un requisito de distribución geográfica para recabar las firmas con el objetivo de garantizar la descentralización de la propuesta legislativa.¹¹
3. Regulación y limitación de asuntos públicos: algunos diseños institucionales establecen restricciones o limitaciones temáticas de lo que puede ser o no objeto de iniciativas ciudadanas, tales como el presupuesto de ingresos y egresos, temas de ámbito penal, la política internacional, la política monetaria, entre otros.¹²
4. Regulación sistemática: implantar límites institucionales tales como la posibilidad de presentar propuestas de reformas constitucionales o solo admitir reformas a las leyes secundarias. Igualmente se puede establecer si el sistema de ILP es uno directo, donde las medidas sean aprobadas o rechazadas por la ciudadanía inmediatamente; o uno indirecto, donde pasarían por la consideración del poder legislativo.¹³
5. Incentivos gubernamentales para las ILP: puede existir un apoyo económico para restituir los gastos a los ciudadanos que patrocinaron las iniciativas y la recopilación de firmas. Algunas jurisdicciones reglamentan este elemento y solo ofrecen ayuda económica si logran reunir el número mínimo de firmas.¹⁴

C. Limitaciones

A pesar de que este mecanismo parece tener atributos democráticos dirigidos a incrementar la participación ciudadana, su aplicación no viene sin estar acompañada de ciertos asuntos y limitaciones que siempre son meritorios considerar. A continuación, algunas de esas críticas.

i. Las limitaciones democráticas de grupos minoritarios

No obstante de nuestra visión optimista de la democracia como sistema gubernamental, la incuestionable limitación que restringe a este régimen, como herramienta para lograr

¹⁰ Lorena Vázquez Correa, *La iniciativa legislativa ciudadana en México: Estudio de casos*, 47 SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ 1, 18 (2018).

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* en la pág. 19.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.* en la pág. 19.

igualdad, es la vulnerabilidad institucional en la que ubica a grupos minoritarios de la sociedad. Las críticas más consistentes a este régimen dominado por mayorías consisten en lo siguiente:

[G]iran en torno al efecto que este poder podría tener sobre grupos minoritarios, especialmente sobre aquellos grupos minoritarios cuyo derecho a la igualdad ante las leyes no ha sido reconocido por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, o por el Tribunal Supremo de Puerto Rico o mediante alguna enmienda constitucional a esos fines.¹⁵

Es importante garantizar que la mayoría no logre imponer resultados cargados de intolerancia y discrimen hacia grupos históricamente marginados. Sobre esto considero esencial señalar que el problema con los derechos de las minorías en una sociedad democrática no necesariamente es consecuencia de las estructuras electorales, sino de nuestra visión social. Como sociedad, deberíamos ser capaces de simpatizar con grupos minoritarios y ofrecer protecciones equitativas a todos los que componen esta sociedad. La igualdad ante la ley para grupos minoritarios es un asunto que nos concierne a todos. Una salvedad que se debe hacer sobre este asunto es que también se debe considerar la existencia de minorías con gran capacidad económica para impulsar campañas disfrazadas de interés público, pero que realmente representan grandes intereses que no concuerdan con la opinión mayoritaria.

ii. El alto nivel de intervención de los tribunales

En nuestro ordenamiento constitucional vigente, los poderes gubernamentales son limitados por medio de la existencia de pesos y contrapesos que se manifiestan como el veto ejecutivo, la división de ambas cámaras legislativas y el poder de nuestros tribunales para revisar la constitucionalidad de las leyes. La ILP tiene la particularidad de permitir que, por medio de la regulación, el poder de veto ejecutivo no exista para legislación iniciada o referida por este régimen. De igual forma, tiene la función de regular para que las legislaturas no puedan enmendar la legislación aprobada por medio de la ILP. Cuando se limita a la legislatura del país de esta manera, en la práctica, los tribunales resultan ser la última salvaguarda de la carta de derechos. Una investigación realizada por la Universidad de Berkley evaluó la frecuencia con la que la legislación presentada por medio de la ILP en los estados de California, Oregón y Colorado era retada en los tribunales. Kenneth P. Miller, profesor de Claremont McKenna College, descubrió que la legislación por iniciativa popular era retada en las cortes con mayor frecuencia que la legislación ordinaria. Según las estadísticas que presenta Miller, el 54% era retada judicialmente y en el 55% de los litigios las cortes invalidaban la legislación total o parcialmente.¹⁶ La mayoría de estos litigios son

¹⁵ David Montañez Miranda, *Iniciativa & Referéndum: Las experiencias estatales como modelo para Puerto Rico*, 83 REV. JUR. UPR 143, 152 (2014).

¹⁶ KENNETH P. MILLER, *THE ROLE OF COURTS IN THE INITIATIVE PROCESS: A SEARCH FOR STANDARDS 2* (1999), <http://www.iandrinstute.org/docs/Miller-Courts-and-landR-IRI.pdf>.

presentados en las cortes estatales, pero la mayor cantidad de iniciativas invalidadas total o parcialmente fueron en las cortes federales y más de la mitad de la legislación iniciada fue declarada inconstitucional por violar derechos individuales.¹⁷

Basándonos en esa información, es evidente que los tribunales tienen un alto nivel de intervención con estas medidas. Esta realidad pudiera preocupar a muchos que argumentan que, por medio de la iniciativa popular, son los tribunales quienes deciden sobre los asuntos discutidos en los proyectos presentados. Esto significaría que, en efecto, se vería puesto en marcha un sistema de democracia representativa y no se aplicaría un sistema de democracia directa como en el caso de la ILP. Esta realidad práctica debe ser considerada al momento de regular o considerar la implementación de la ILP.

iii. La probabilidad de financiamiento inapropiado de recolectores de endosos

Como ocurre con los eventos eleccionario de candidatos, una de las críticas principales del sistema de ILP está relacionada al financiamiento desproporcional de grupos de interés con alta capacidad económica. El impulso de medidas por medio de la utilización de recolectores de endosos pagados es una preocupación legítima en el ejercicio democrático de este mecanismo. A consecuencia de esto, el autor Montañez argumenta que la ILP sufre de varios asuntos al momento de recolectar firmas, específicamente dice:

A raíz de esta realidad, se le acusa al proceso industrializado de recolección de firmas de tres cosas: (1) el sistema de I&R es sobre explotado por campañas altamente financiadas por los medios corporativos; (2) los grupos de interés regularmente se aprovechan del sistema para lograr legislación que los favorezca sin que haya mucho debate, y (3) se facilita el discrimen contra las minorías.¹⁸

Lamentablemente, sobre este asunto, Puerto Rico no tiene control, ya que, en 1988, las prohibiciones al pago por endosos fueron declaradas inconstitucionales bajo el fundamento de restricción a la libertad de expresión y sobre la decimocuarta enmienda en el caso de *Meyer v. Grant*.¹⁹ Luego de la decisión de *Meyer* se ha continuado teniendo debates jurídicos sobre este asunto. David Montañez Miranda explica que en el estado de Colorado se intentó de regular el recogido de firmas, pero esas acciones se vieron confrontadas judicialmente por posibles restricciones irrazonables a la libertad de expresión. Eventualmente este caso se terminó viendo en el Tribunal Supremo de Estados Unidos (TSEU), donde se enfocaron en tres regulaciones específicas de la legislación. Sobre estos tres puntos David Montañez Miranda, el autor, establece:

Sobre la primera controversia, el Tribunal Supremo decidió que requerir que los recolectores sean electores inscritos reduce la cantidad

¹⁷ *Id.* en la pág. 3.

¹⁸ Montañez Miranda, *supra* nota 15, en las págs. 159-60 (citando a Cody Hoesly, *Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon*, 93 CAL. L. REV. 1192, 1203 (2005)).

¹⁹ *Meyer v. Grant*, 486 U.S. 414 (1988).

de potenciales recolectores y, por ende, limita el número de voces que promoverán el mensaje de la iniciativa y reduce el tamaño de la audiencia a la cual los proponentes pretenden llegar. Sobre la segunda controversia, el Tribunal Supremo invalidó el segundo requerimiento argumentando que la expresión de los proponentes se vería afectada si se requiere que los recolectores muestren sus nombres en un carné de identificación ya que se desea la anonimidad dado el hecho de que los recolectores de asuntos controversiales han sido acosados por detractores. Finalmente el Tribunal Supremo también invalidó el tercer requerimiento bajo el argumento de que publicar una lista con información, nombres, direcciones y cantidad pagada, de cada recolector obliga a los recolectores pagados a perder la anonimidad que gozan sus contrapartes voluntarios, lo que afectaba la cantidad de potenciales recolectores a los que los proponentes podrían acceder.²⁰

A pesar de la declaración de inconstitucionalidad hacia la prohibición de pago por recoger endosos, el asunto generalizado sobre cuáles regulaciones se pueden implementar a la práctica de recoger firmas todavía no ha sido completamente atendida por el TSEU. Esto significa que, con la excepción de las tres regulaciones mencionadas anteriormente, cualquier regulación adicional que se implemente en el proceso de recolección de firmas pudiera ser cuestionada. La ILP crea la posibilidad de activar diferentes sectores de la sociedad y promover el debate público, pero indudablemente la preocupación sobre influencias económicas indebidas debe ser un tema considerado al momento de implementar la iniciativa popular en cualquier jurisdicción.

iv. El nivel de deliberación que permite el sistema.

Las decisiones informadas y educadas surgen de la deliberación y argumentación de las partes a favor y en contra de un proyecto. El sistema legislativo actual, con todas sus limitaciones y menoscabos, sigue siendo una institución dedicada exclusivamente a la deliberación de los proyectos de ley presentados y el análisis de política pública. A pesar de esto, la aprobación de proyectos de ley sin una apropiada deliberación sigue siendo una realidad muy común. Esto nos lleva a cuestionar cuán diligente serían las partes en dilucidar un asunto por medio de la ILP. Críticos de la implementación de la iniciativa popular plantean dos reservas principales en relación con este asunto: (1) que las estructuras de la ILP “no permiten debate y negociación previo al recogido de endosos lo que provoca que la legislación sea preparada por un grupo de interés en particular”,²¹ y (2) “que los niveles de ignorancia del elector sobre la elección y los asuntos sustantivos que se llevan a votación son relativamente altos”.²²

En relación con la primera crítica, es menester señalar que la participación de los ciudadanos siempre está condicionada al nivel de interés de estos. Que exista una

²⁰ Montañez Miranda, *supra* nota 15, en las págs. 160-61 (*citando a Buckley v. American Constitutional Law Foundation, Inc.*, 525 U.S. 182 (1999)).

²¹ *Id.* en la pág. 164.

²² *Id.*

herramienta como la ILP no asegura su uso apropiado. Igualmente, el asunto de la desigualdad de algunos grupos de interés permea:

En nuestra pluralidad democrática los grupos de intereses, sean empresariales, ambientales, socialistas, etc., van a tratar de influenciar legislación, ya sea en los comicios o en el Capitolio. Por supuesto, unos son más solventes que otros, factor que les otorga relativa ventaja, pero esto es un problema de la democracia en sí y no un problema exclusivo de la democracia directa.²³

Los grupos económicamente más solventes tienen la capacidad de establecer plataformas o sistemas que propicien la actividad, mientras que grupos de bajo ingreso estarán limitados al momento de implementar esta misma estrategia por no disfrutar de la misma liquidez económica. Esta es una realidad que puede ser atendida por medio de subsidios del Estado, pero igualmente es un asunto legítimo dentro de la discusión. Sobre la segunda crítica, deseo resaltar que los ciudadanos —exista o no un sistema de democracia directa en su gobierno— continúan teniendo el deber de informarse sobre los asuntos políticos que les conciernen. Al igual que en el derecho, la ignorancia de la política no exime de la responsabilidad o las consecuencias de las acciones o inacciones. Lamentablemente, a pesar de permitirle a los ciudadanos estar más activos en la producción de política pública, ello no necesariamente asegura el nivel de deliberación y participación que las asambleas constituyentes pueden promover.

23 *Id.* en la pág. 165.

24 Nuestro preámbulo reza:

Nosotros, el pueblo de Puerto Rico, a fin de organizarnos políticamente sobre una base plenamente democrática, promover el bienestar general y asegurar para nosotros y nuestra posteridad el goce cabal de los derechos humanos, puesta nuestra confianza en Dios Todopoderoso, ordenamos y establecemos esta Constitución para el Estado Libre Asociado que en el ejercicio de nuestro derecho natural ahora creamos dentro de nuestra unión con los Estados Unidos de América.

Al así hacerlo declaramos:

Que el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña.

Que entendemos por sistema democrático aquél donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas.

Que consideramos factores determinantes en nuestra vida la ciudadanía de los Estados Unidos de América y la aspiración a continuamente enriquecer nuestro acervo democrático en el disfrute individual y colectivo de sus derechos y prerrogativas; la lealtad a los postulados de la Constitución Federal; la convivencia en Puerto Rico de las dos grandes culturas del hemisferio americano; el afán por la educación; la fe en la justicia; la devoción por la vida esforzada, laboriosa y pacífica; la fidelidad a los valores del ser humano por encima de posiciones sociales, diferencias raciales e intereses económicos; y la esperanza de un mundo mejor basado en estos principios.

CONST. PR preámbulo.

II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y SU IMPORTANCIA EN LA PARTICIPACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Plasmada en el preámbulo de la Constitución de Puerto Rico está la visión de la democracia como pilar del gobierno puertorriqueño.²⁴ Siempre ha existido discusión sobre el tipo de democracia al que se alude en la Constitución. Aquí, por su enfoque en los aspectos procesales de la democracia, se utilizará la definición ofrecida por Luigi Ferrajoli, quien establece que “la democracia consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder —directo o a través de representantes— de asumir decisiones”.²⁵ De la misma manera nos concentraremos en las instituciones formalmente establecidas por el Gobierno de Puerto Rico para asegurar la participación de sus ciudadanos en la implementación de política pública. Promuevo y respaldo el criterio que toda teoría constitucional democrática debe defender un mecanismo de participación popular que permita a los ciudadanos proponer, deliberar y decidir sobre cambios institucionales por medio de legislación de proyectos de política pública y enmiendas constitucionales. Actualmente, existe una desconfianza evidente en el sistema de democracia representativa que pudiera verse subsanado con la implementación de sistemas de democracia directa. Roberto García escribe: “Esta crisis de la representación se ha manifestado en una progresiva valoración negativa de los partidos, la política y las instituciones por parte de los ciudadanos en la mayoría de las democracias avanzadas”.²⁶ Cuando miramos nuestro caso en particular es “evidente que nuestro Puerto Rico requiere un nuevo ordenamiento social, donde los elementos de inclusión, respeto, participación y fomento de la paz comunitaria se apoderen de los entornos sociales y se reflejen en las políticas públicas y la administración del País”.²⁷

Si vamos a reconocer que “la participación cívica fortalece las instituciones del Estado y a la vez el gobierno efectivo crea el clima necesario para que la participación cívica florezca”,²⁸ necesitamos comenzar a implementar sistemas que anteriormente no se habían intentado para propiciar el constante recibimiento de insumo por parte de los ciudadanos. La ILP propicia la participación de los ciudadanos y mejora los niveles de gobernabilidad por sus implicaciones en un gobierno abierto. Debemos recordar que:

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios

²⁵ Luigi Ferrajoli, *Sobre la definición de “democracia”. Una discusión con Michelangelo Bovero*, 19 *INSOMNIA* 227 (2003).

²⁶ Roberto García Alonso, *Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?* 47 *ESTUDIOS POLÍTICOS* 47, 49 (2015).

²⁷ César A. Rey Hernández, *Puerto Rico y la Falta de un Contrato Social: Una Cuestión Urgente*, Ponencia ante la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico (2015).

²⁸ Sonia Ospina, *Gobernanza y liderazgos para el cambio social*, 35 *REVISTA DEL CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA* 1, 2 (2006).

en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.²⁹

El constante insumo por parte de la sociedad debería ser uno de los pilares de toda democracia y su cultura política. Si verdaderamente el gobierno “intenta ser un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio”,³⁰ es necesario que el gobierno comience a legitimar la opinión de sus ciudadanos para fomentar la creación de una cultura inclusiva, tolerante e informada. El desarrollo de una cultura política saludable y plural es esencial ya que “[n]o se considera la sociedad civil como un cuerpo homogéneo, sino que puede ser tanto fuente de solidaridad y de sentido comunitario, como también estar atravesada por luchas de intereses. . .”.³¹ Pero, debemos recordar que “no puede haber sentido de justicia sin democracia de la vida cotidiana. La cultura que se requiere para sostener y promover la igualdad de los derechos de la ciudadanía democrática depende de la conducta y de la voluntad de los propios ciudadanos”,³² y por esto el Estado debe propiciar todo mecanismo que fomente la discusión desde una perspectiva plural de las políticas públicas. Como se puede apreciar en la literatura académica, la implementación de la iniciativa popular puede incidir directamente con la creación de una cultura política que propicie la participación activa, la legitimidad del estado, altos niveles de gobernanza e integración social en la creación de política pública.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA

Al momento, “[d]ieciséis ordenamientos jurídicos latinoamericanos han reconocido la ILP en algunas de sus variantes, en sus constituciones, desde 1934 hasta el 2012. . .”.³³ Dentro de América Latina existen distintas aplicaciones de este concepto, por lo cual se presentará una comparación que servirá para tener en cuenta distintas formas de poner en operación esta figura jurídica. De esta comparación se busca definir, instruir y mejorar cualquier plan de implementación que se pudiera considerar para Puerto Rico y crear la más opulenta discusión sobre los posibles problemas que nos podamos enfrentar implementando este sistema. Buscando mantener un enfoque en América Latina, por las similitudes institucionales y culturales que existen entre Puerto Rico y el resto de la comunidad latinoamericana, a continuación, se presentarán la descripción de los sistemas de México, Colombia y Argentina.

29 José Juan Sánchez González, *La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto*, 18 ESPACIOS PÚBLICOS 51, 64 (2015).

30 Guillermo O'Donnell, *Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*, en LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: HACIA UNA DEMOCRACIA DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS: CONTRIBUCIONES PARA EL DEBATE 149-191 (Fernando Esteves & Mercedes Sacchi eds., 2004).

31 Pilar Arcidiácono, *El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política*, 51 REVISTA DEL CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA 153, 163 (2011).

32 Judith N. Shklar, *Pluralismo y Equidad La Justicia Social en las democracias*, COLECCIÓN DE CULTURA Y SOCIEDAD, 77-90 (2005).

33 Teodoro Yan Guzmán Hernández, *La iniciativa legislativa popular en América Latina: Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental*, 6 REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS 35, 47 (2019).

A. México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 71, se reconoce a la ILP como un derecho de los ciudadanos.³⁴ El proceso de ratificación comienza con la formulación de la iniciativa, para luego proceder con el requisito de recogido de firmas. El próximo paso sería presentarle la propuesta al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, “quien dará cuenta al Pleno y solicitará de inmediato al [Instituto Nacional Electoral] la verificación del número mínimo de ciudadanos a que se refiere el artículo 71 de la Constitución”.³⁵ El Instituto Nacional Electoral procederá a la confirmación de firmas por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente.³⁶ Lo que se busca corroborar por medio de este proceso es que los nombres de los ciudadanos firmantes de la iniciativa se encuentran en la lista nominal de electores. Como en México existe un proceso de ILP indirecta, —o sea, que necesita ser corroborado y confirmado por la rama legislativa, bajo el supuesto de haber cumplido con los requisitos anteriores— el presidente de la Mesa Directiva turnará o alternará la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen. “Si la iniciativa ciudadana es aprobada por la Cámara de origen, pasa a la Cámara revisora, a efecto de que se siga el procedimiento legislativo ordinario. Este proceso está regulado por el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”.³⁷

A raíz del diseño de ese sistema indirecto, en México las medidas presentadas por medio de la ILP no son vinculantes, ya que no entran en vigor hasta que no sean ratificadas por la legislatura. Este proceso tiene el efecto de no permitir que el documento presentado sea la copia final del proyecto de ley. Algunas iniciativas, sin embargo, llegan a tener una influencia decisiva en la agenda legislativa. Esto limita la herramienta a ser un instrumento de participación ciudadana que incide en la agenda de la legislatura, y no una herramienta de transformación o cambio político directo. “Las iniciativas populares pueden impulsar el debate público y empoderar a la ciudadanía, pero requieren capacidad de movilización y recursos humanos, por lo que existe el riesgo latente de ser utilizados como herramienta de un grupo de interés con capacidad de presionar e influir en el resultado”.³⁸ Esta preocupación se ve reducida cuando recordamos que el sistema de ILP es indirecto y todavía debe pasar por la aprobación de su legislatura. Ello ha causado que la ILP en México, al no permitir una aprobación directa, tenga una cantidad diminuta de regulaciones.

B. Colombia

Conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 134 de 1994, la ILP en Colombia se define como:

³⁴ CONST. POL. DE LOS EST. UNIDOS MEX. art. 71, §2.

³⁵ Vázquez Correa, *supra* nota 10, en la pág. 6.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.* en la pág. 8.

[E]l derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.³⁹

Con relación al desarrollo de la iniciativa popular, la misma ley en su artículo 10 establece que:

Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, cumpliendo con este requisito, podrán ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos.⁴⁰

Además del cumplimiento de los requisitos exigidos en el párrafo anterior, en el caso de las organizaciones y facciones políticas, la iniciativa legislativa, la normativa y la solicitud de referendo necesita ser aprobada por asamblea, congreso o convención por la mayoría de los asistentes con derecho a voto y deberá ser la misma asamblea la que los elija.⁴¹

En relación con las regulaciones que se han implementado en Colombia, algunas de estas son:

1. Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.⁴²
2. Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán un respaldo del 30% de los concejales o diputados del país.⁴³
3. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.⁴⁴

39 L. 134, mayo 31, 1994, DIARIO OFICIAL [D.O.] art. 2 (Colom.).

40 *Id.* art. 10.

41 *Id.*

42 *Id.* art. 28.

43 *Id.*

44 *Id.* art. 29.

4. Se pueden presentar iniciativas populares legislativas, normativas y resoluciones ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales.⁴⁵
5. No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas sobre las siguientes materias: (1) las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política; (2) presupuestales, fiscales o tributarias; (3) relaciones internacionales; (4) concesión de amnistías o indultos; y (5) preservación y restablecimiento del orden público.⁴⁶

Estas regulaciones representan la visión de la ILP en Colombia. Se denota una regulación más robusta que en el caso de México y demuestran las complejidades que surgen con la implementación de una iniciativa directa comparada con una iniciativa indirecta. Sin duda la regulación de temas que pueden ser atendidos por medio de iniciativas es uno de los asuntos principales que se deben atender en su regulación.

C. Argentina

Plasmadas en la Ley 24.747, aprobada el 27 de noviembre de 1996 y promulgada el 19 de diciembre de ese mismo año, están las regulaciones implementadas a la ILP por el Senado y Cámara de Diputados de la República de Argentina. La Ley 24.747 reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional.⁴⁷ En esta ley se establece que “[l]os ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación.”⁴⁸ Como limitación a la ILP se ha establecido que “[n]o podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.”⁴⁹ Igualmente, se requiere la firma del 1.5% de los ciudadanos del registro electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberán estar representados en las firmas por lo menos seis distritos electorales.⁵⁰

Además de los parámetros ya mencionados, el escrito o proyecto de ley presentado debe cumplir con ciertos parámetros. Específicamente se establece que el escrito debe contener: (1) la petición redactada en forma de ley en términos claros, (2) una exposición de motivos fundada, (3) nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de Comisión con voz de acuerdo con la reglamentación que fijen las mismas, (4) una descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionen durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados y (5) los pliegos con las firmas de los peticionarios, con la aclaración

⁴⁵ Ley Núm. 134 de 31 de mayo de 1994, Diario Oficial de Colombia 41.373.

⁴⁶ *Id.* art. 29.

⁴⁷ Art. 39, CONSTITUCIÓN NACIONAL (Arg.).

⁴⁸ Ley Núm. 24.747, 19 de diciembre de 1996, B.O., art. 2.

⁴⁹ *Id.* art. 3.

⁵⁰ *Id.* art. 4.

del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.⁵¹

En el artículo 6 de la Ley 24.747 se establece las últimas regulaciones legislativas aprobadas por la asamblea legislativa. En estos artículos se establece:

Toda planilla de recolección para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa.

El resumen contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificará el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de firmas.⁵²

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 24.747 establece como regulación:

Previo a la iniciación en la Cámara de Diputados, la justicia nacional electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte (20) días, prorrogable por resolución fundada del Tribunal. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5%) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad se desestimarán la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. En caso de verificarse que el cinco por ciento (5 %) o más de las firmas presentadas sean falsas se desestimarán el proyecto de iniciativa popular.⁵³

D. *Análisis de las jurisdicciones latinoamericanas*

De acuerdo con algunos estudios sobre el tema, “[e]n los ordenamientos latinoamericanos existe una tendencia a que la regulación de la iniciativa legislativa esté informada, principalmente por los principios de participación, colaboración, gratuidad, impugnación y celeridad”.⁵⁴ No obstante, esta figura jurídica “muestra en espectro amplio en su configuración normativa; existen diferentes variantes para que la ciudadanía participe directamente en la toma de la decisión política vinculada a la misma, lo que pone en evidencia la diferente graduación que puede alcanzar el principio democrático en esta institución jurídico-constitucional”.⁵⁵ En relación a las limitaciones o regulaciones que se le implementan a la ILP en Latinoamérica, un estudio demuestra que “[l]os límites materiales que comúnmente se establecen para la [ILP] en América Latina son: políticas o relaciones internacionales. . . , materia presupuestaria. . . , materia tributaria. . . , la reforma

51 *Id.* art. 5.

52 *Id.* art. 6.

53 *Id.* art. 7.

54 Guzmán Hernández, *supra* nota 33, en la pág 57.

55 *Id.* en las págs. 56-57.

constitucional de manera expresa. . . ”.⁵⁶ Más allá de las jurisdicciones analizadas en este escrito, existen otras jurisdicciones de Latinoamérica que han adoptado alguna configuración de la ILP. Un análisis comparado de la Universidad de la Habana establece que:

La regulación de la [ILP] en los dieciséis ordenamientos latinoamericanos [que han adoptado esta figura jurídica] permite sistematizar una tipología que evidencia cómo la relación entre el principio democrático y el representativo, influye en mayor o menor grado en su diseño institucional. Siendo la [ILP] una típica institución que se activa ‘desde abajo’, la mayor incidencia del principio democrático asegurará no solo la participación y control de los ciudadanos en las diferentes fases del procedimiento de la institución, sino también la capacidad del cuerpo electoral para determinar el resultado final de la decisión política.⁵⁷

De la información recolectada de las distintas jurisdicciones latinoamericanas mencionadas en este escrito, se pueden extrapolar varios factores. Las dos principales preocupaciones de las jurisdicciones sobre este asunto son los temas que se podrán abordar o atender por medio de la ILP y el proceso de certificación de firmas recolectadas. Una estrategia que pudiera ser efectiva en Puerto Rico es el uso de las listas de votantes inscritos por la agencia electoral del estado, nuestro caso siendo la Comisión Estatal de Elecciones (CEE). Esto le sacaría provecho a una infraestructura ya existente del Estado para certificar la validez y autenticidad de las firmas presentadas; además de que pudiera fungir como una razón adicional para registrarse ante la CEE, que no fuera sencillamente votar cada cuatro años. Las limitaciones de cada jurisdicción a la ILP tienden a ser mayormente las mismas: la reforma constitucional, tratados internacionales, aspectos tributarios, presupuesto y materia penal. En el caso de México, específicamente, no se encuentra este tipo de regulación, pero esto se debe mayormente a que la ILP se ve más como una herramienta de agenda legislativa ya que mantiene un sistema indirecto. Esto significa que no limitar los temas que pueden ser presentados por medio de iniciativas no crea un problema ya que la ratificación de estos proyectos recae en la legislatura de su estado, y no en el proceso de iniciativa en sí mismo. Igualmente, deseo destacar que, como en el caso de Colombia, la ILP no se limita a proyectos a nivel nacional, sino que a nivel municipal e igualmente se pudiera hacer el argumento a nivel de departamento ejecutivo. Esto demuestra una implementación más abarcadora de lo que originalmente se considera con la ILP, la cual tiende a ser considerada solo para legislación a nivel nacional. De esta comparación jurisdiccional, definitivamente el factor de poder expandir el alcance de la ILP a niveles municipales o dirigidos a agencias del ejecutivo es el dato más interesante que pudiera ser considerado en Puerto Rico.

⁵⁶ *Id.* en las págs. 48-49.

⁵⁷ *Id.* en la pág. 49.

CONCLUSIÓN

La intervención de grupos sociales en el procedimiento legislativo es un instrumento que reviste de utilidad ya que aporta a los mecanismos de recibimiento de insumo del Gobierno, proporciona mayor transparencia y control democrático al procedimiento de elaboración de las leyes y política pública, refuerza la eficacia en la aplicación de las leyes, canaliza el pluralismo de la sociedad, robustece la percepción social de la representatividad del Gobierno y acerca todo el andamiaje político a los ciudadanos. El director para Latinoamérica y el Caribe del *International Institute for Democracy and electoral Assistance*, Daniel Zovatto, plantea que:

En sociedades como las de América Latina, donde persisten elevados niveles de pobreza y desigualdad, el uso prudente de los mecanismos de democracia directa puede contribuir a compensar la tendencia a deslegitimar el sistema político, ya que estos constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades.⁵⁸

Igualmente es importante destacar que “los mecanismos de democracia directa [deben ser] vistos como instrumentos para fortalecer el sistema democrático, que complementan —pero no sustituyen— a las instituciones de la democracia representativa”.⁵⁹ Sobre la implementación de esta figura, varios autores como Carmela Mallaina García, doctora en derecho por la Universidad Complutense de Madrid con la tesis *La iniciativa legislativa popular y principio democrático*, ha establecido que:

Si potenciamos el sentido original de la iniciativa, como el recurso del pueblo en general o de los grupos minoritarios en concreto, se obtendría una mayor utilización de este instrumento por parte de los movimientos sociales. Hasta el momento es muy escasa, precisamente por los elevados costes que supone la puesta en marcha de una campaña de recogida de firmas. De hecho, son los grupos organizados o las asociaciones los que más posibilidades tienen de plantear una ILP, más que los ciudadanos comunes individualmente considerados.

En definitiva, se puede y se deben establecer las medidas suficientes y adecuadas para que con estas instituciones de democracia directa o semidirecta, y muy especialmente con la ILP, se fuerce a la elite a reflexionar sobre un problema, pero sin olvidar que las autoridades manejan la agenda política y tienen la posibilidad de rechazarla, eso sí, con la obligación

⁵⁸ Daniel Zovatto Garetto, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado 1978-2007*, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE 33 (14 de mayo de 2007), <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/LAS-INSTITUCIONES-DE-LA-DEMOCRACIA-DIRECTA-A-NIVEL-NACIONAL-EN-AMÉRICA-LATINA-Un-Balance-Comparado-1978-2007.pdf>.

⁵⁹ *Id.*

de establecer un debate y discusión previas por parte de los grupos parlamentarios y, en definitiva, por parte de los partidos políticos.⁶⁰

Esevidente que, para la ILP, a partir de la información desglosada anteriormente, existen varios puntos a favor y en contra; al final, destacaré los fundamentales. Primordialmente, es necesario reconocer que la ILP le ofrece una herramienta a los ciudadanos para participar activamente en la creación de política pública. Ello no solo incide en el proceso logístico y deliberativo de la creación de política pública, sino que puede aportar a la formación de una cultura política más pluralista e integrada. Independientemente, que los resultados del proceso no culminen con la ratificación de un proyecto de ley, ya que todavía se manifiesta la función de informar e influir en el calendario de proyectos de la legislatura. Igualmente, la literatura ha demostrado que la ILP tiene efectos positivos en la gobernabilidad de la democracia ya que requiere la existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social. A pesar de esto, sería irresponsable no reconocer las limitaciones y menoscabos que este sistema se enfrenta.

La ILP, en todas sus vertientes sufre de los mismos problemas que la democracia en general; específicamente, en los temas de financiamiento y exclusión de minorías. La historia y experiencia comparada demuestran que la relación entre el dinero y la política ha sido, es y seguirá siendo compleja, además de constituir una cuestión clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia.⁶¹ Igualmente, la concienciación de una cultura no necesariamente contiene una visión de solidaridad pluralista, sino que muchas veces los intereses personales son el norte que guía el insumo ofrecido por los ciudadanos al gobierno y sus administradores. Afortunadamente, existen regulaciones que pueden atender estos asuntos, como el financiamiento por parte del Estado para presentar las iniciativas y el requerimiento de cuotas regionales para evitar iniciativas propiciadas por un solo sector geográfico o económico de la sociedad. Por estas razones considero que el mayor obstáculo que podría enfrentar la propuesta de la ILP en Puerto Rico es el propio sistema de gobierno que viene a transformar. La necesidad de una enmienda constitucional, y la acción necesaria por el poder legislativo, el mismo cuerpo al cual buscamos moldear, son dificultades al momento de impulsar un cambio de este calibre. A pesar de esta realidad, la implementación de la ILP se puede observar en tantas jurisdicciones estadounidenses y latinoamericanas que demuestra la viabilidad de su implementación. Soy del criterio de que una buena campaña educativa tanto a nivel político como cotidiano pudiera ser el primer paso en enfocar los esfuerzos de la administración pública en esta dirección.

En relación con las recomendaciones dirigidas a la implementación de la ILP en Puerto Rico, estos serían mis señalamientos. El proceso de regulación de esta figura jurídica es esencial. Es por esto que considero fundamental reconocer el riesgo de su utilización para fines demagógicos. La limitación de temas que pueden ser atendidos por medio de iniciativas directas es indispensable. De acuerdo con las investigaciones, los temas de naturaleza penal, contributivos, presupuesto gubernamental y enmiendas constitucionales

60 CARMELA MALLAINA GARCÍA, NUEVOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS: HACIA UNA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EFECTIVA 44 (2009).

61 Daniel Zovatto, *Dinero y política en Latinoamérica*, 879 DOCTRINA JURÍDICA 143 (2009).

tienden a ser los temas más controversiales y, en consecuencia, se debe discutir si son temas descalificados de este proceso. Igualmente, se recomienda la implementación de algún financiamiento económico por parte del Estado para atender y limitar actuaciones de financiamiento inapropiado que incida desproporcionalmente en la opinión pública. La implementación de tecnología para la recolección de firmas o insumo ciudadano también debería ser considerado para facilitar y automatizar el proceso.

Por último, deseo señalar que el proceso más apropiado para la implementación de la ILP en Puerto Rico enmendando la constitucional para permitir este tipo de acción legislativa para luego establecer la regulación del proceso a nivel legislativo. Esto facilitaría el proceso de enmienda y regulación, mientras se evita regular esta figura muy excesivamente a nivel constitucional. Considero que se puede lograr un consenso sobre cómo implementar esta figura en Puerto Rico. La versatilidad de la iniciativa popular nos permite moldearla dependiendo del nivel de inherencia que se le otorgue al pueblo sobre los asuntos de política pública en Puerto Rico. En su estado más limitado la ILP indirecta funge como una herramienta que obliga a la comunidad política a debatir un asunto que la sociedad en general desee discutir, a diferencia de una ILP directa que le ofrecería al pueblo una herramienta que impactaría directamente el derecho positivo del país. Considerando el diminuto nivel de participación que se manifiesta en Puerto Rico, cualquier implementación de esta figura le añadiera al pueblo puertorriqueño una nueva herramienta para canalizar sus preocupaciones, intereses y necesidades ante el gobierno estatal.