

Democracia directa en América Latina

Vivencias constitucionales



INEJ
Fundado en 1995

22
AÑOS
1995-2017
INEJ

Democracia directa en América Latina. Vivencias constitucionales

EDWIN CASTRO RIVERA

Equipo editorial

Autor : Edwin Castro
Coordinación editorial : Alicia Casco Guido
Diseño de interiores : Alicia Casco Guido
Diseño de portada : Daniela Herrera Castro

ISBN: 978-99924-21-35-2

Todos los derechos reservados conforme a la Ley

© Edwin Castro, 2017
© INEJ, 2017

El Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), Nicaragua, fundado en 1995, es una institución académica de educación superior, autónoma y sin fines de lucro, que aporta conocimiento novedoso e innovador de calidad y al más alto nivel, para contribuir al desarrollo humano, institucional, social y económico de la nación nicaragüense y la región a través de la investigación científica y los estudios de postgrados en los niveles de diplomado, posgrado, especialización, maestría y doctorado en las diferentes áreas de las ciencias jurídicas y disciplinas afines, con base en los principios de la justicia, la libertad, el respeto a la dignidad de las personas, los Derechos humanos y los principios que constituyen el Estado de Derecho constitucional. El INEJ fue creado por la Ley No 604/2006, Ley Creadora del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), aprobada el día 26 de octubre de 2006 y publicada en La Gaceta, Diario Oficial de la República, No. 229, del día 24 de noviembre del 2006. E-mail: info@inej.net

www.inej.edu.ni

Impreso por
Servicios Gráficos
Managua, Nicaragua

ÍNDICE

Prólogo.....	7
I. Mecanismos de Democracia Directa en América Latina ..	11
II. Consulta Popular: Referéndum/Plebiscito. ...	21
II.1 Tipos de consulta popular en América Latina	26
II.2. Toma de posición.....	63
III. Iniciativa legislativa popular.	65
III.1. Toma de posición	81
IV. Revocatoria de mandato de los elegidos popularmente	83
IV.1. Toma de posición	95
V. Control social del Estado	97
V.1. Toma de posición	108
VI. Planificación y elaboración de políticas públicas con participación popular vinculante.....	111
VI.1. Toma de posición	127
Referencias Bibliográficas	129

Prólogo

En este libro, se analiza la validez, sustento y legitimidad del tipo de democracia imperante en esta segunda década del siglo XXI. Se ocupa de la convivencia y coexistencia de distintos modelos de democracia representativa, democracia participativa y democracia directa, en especial en los regímenes democráticos latinoamericanos que han desarrollado nuevos enfoques y paradigmas.

¿Cuáles son esos nuevos enfoques que el constitucionalismo latinoamericano está planteando? ¿Es posible la existencia de mecanismos de democracia directa en regímenes de democracia representativa? ¿Los mecanismos de democracia directa estorban o fortalecen la democracia? ¿Cuáles son esos mecanismos de democracia directa y de democracia participativa? ¿Estaremos ante un nuevo enfoque paradigmático en la conformación del Estado?

En la historia de la democracia moderna ha existido una cierta tradición de considerar la democracia representativa y la democracia directa como formas contrapuestas y excluyentes en la organización política, a partir de la dicotomía clásica entre las ideas de Montesquieu (1998), Sieyés y otros que consideran que la soberanía popular sólo es posible realizarse mediante la representación política, es decir, la democracia representativa, y por otro lado, la idea asociada a Rousseau (1992) de que la soberanía popular no es trasladable, no es transferible, y que la única democracia posible es la democracia directa (Thibaut, 1998). Existe, pues, una contraposición entre la democracia representativa y la democracia directa, y pareciera ser que esta contradicción en la conformación paradigmática de la democracia en los momentos actuales, en la práctica normativa y constitucional ha sido relegada al pasado, ya que cada día más, instituciones o mecanismos de democracia directa conviven con la democracia representativa (Zovatto, 2008).

El paradigma de la democracia ha sido históricamente cambiante, pero en el momento actual, donde hay una conformación de nuevos paradigmas en la sociedad, en búsqueda de soluciones a las crisis existentes, la democracia como paradigma de vida, de relación de la sociedad, también a lo interno, o en sí

misma sufre fuertes cuestionamientos y crisis. En América Latina, se evidencia con mayor fortaleza un nuevo constitucionalismo que implica transformaciones en el concepto, alcance, límites, objetivos y sujetos en el paradigma democrático tradicional.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, comienzan algunos países a adoptar la consulta popular directa de tipo refrendario (Bélgica, Francia, Italia). A partir de la década de los 60 del siglo pasado se produce un verdadero brote de institutos de democracia directa en Europa, incorporándolo en sus ordenamientos jurídicos incluyendo a Inglaterra, que organizó varios referéndum a partir de 1975 (Hernández Valle, 2002).

Hoy, casi todos los países europeos tienen incorporado estos mecanismos en sus ordenamientos jurídicos; en Estados Unidos existen varios mecanismos de consulta popular a nivel estatal; en Japón, Australia, en algunos países de África tales como Costa de Marfil, Gabón, Namibia, Senegal y Marruecos entre otros (Hernández Valle, 2002).

En todos los países de América Latina existen mecanismos de consulta popular con variadas concepciones vinculantes, más allá de los referendos o plebiscitos. En las últimas décadas nuevos y viejos mecanismos de democracia directa han comenzado a ocupar lugares relevantes en la agenda política, incorporándolos en las Constituciones, Leyes y prácticas en América Latina (Welp, 2008).

El surgimiento de estos mecanismos de democracia directa en la actualidad, se asienta en una crisis de la democracia representativa, en el incremento de la desconfianza de los y las ciudadanas en la política expresada en la baja participación electoral (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Ecuador, 2011) y en constantes manifestaciones de protestas y revueltas sociales contra gobiernos representativos incapaces de gestionar la crisis sistemática actual (Welp, 2008), o el cambio de época, como afirma Subirats (2012).

Este cambio de época debe provocar, y lo está provocando, una discusión entre democracia representativa y democracia directa, en cómo avanzamos a una democracia que no es minimalista, que no es sólo reglas, sino también, valores (Subirats, 2012).

Así pues, se requieren mecanismos de democracia directa (Welp, 2008), que sean capaces de una construcción colectiva

de capacidades de gobierno, de decidir ante las políticas públicas nacionales y locales, políticas más participativas, más articuladas, más transversales; donde la ciudadanía se sienta implicada en los procesos políticos de las políticas públicas y no sea un simple cliente de la Administración.

En América Latina, se puede observar cómo los regímenes autoritarios se han transformado en regímenes democráticamente electos. No obstante, eso no es suficiente, la pobreza ha incrementado, la exclusión social es mayor, por ello, hay que revalorizar el modelo de democracia formal y Estado de Derecho en América Latina; todo apunta a que los latinoamericanos debemos y estamos asumiendo el reto de reinventar la democracia (García Vílchez, 2002).

En las últimas tres décadas, podemos observar dos etapas principales, una en los años 1980, la década perdida económicamente, pero a su vez, de grandes avances democráticos; y la de los años noventa, con características de crisis de representación de los partidos políticos y el creciente descontento y desilusión de la ciudadanía con la política (Zovatto, 2008).

Desde México hasta Argentina, aunque bajo formatos disímiles, diversas formas de incorporarlas en los textos constitucionales, dispares y heterogéneos resultados, se registra un constante recurso a novedosos mecanismos de democracia directa, basados en distintas formas de participación ciudadana.

Dicha ola de experiencia democrática ha ido de la mano de una cada vez más abundante literatura académica que, desde diversas disciplinas y pareceres, sugiere perspectivas teóricas y analíticas innovadoras para el análisis de las tensiones específicas de los diferentes mecanismos participativos y sus contribuciones al fortalecimiento del proceso democrático en la región.

Tradicionalmente, buena parte de las formas democráticas contemporáneas han sido concebidas en Europa y América del Norte y luego, transportadas al resto del mundo. Hoy estamos asistiendo a un momento en el que, quizás por primera vez en la historia democrática moderna, las vías de institucionalización democrática remozadas, renovadas y revitalizadas, se han direccionado del Sur al Norte, haciendo a los presupuestos participativos latinoamericanos, un modelo comúnmente importado por las viejas democracias de Europa y Norte América. Las carabelas están retornando, se afirma.

En este libro, se discute acerca de la existencia de mecanismos de democracia directa, el uso que se le da en algunos ordenamientos constitucionales a los mecanismos de democracia participativa, utilizándose indistintamente uno u otro concepto; se analizan diecinueve constituciones de América Latina vigentes y se determina que en todas ellas, se reflejan en sus textos constitucionales diversas manifestaciones de mecanismos de democracia directa. Estos mecanismos se analizan siempre tomando como base su existencia en los textos constitucionales latinoamericanos, a saber: Consulta Popular: Referéndum/ Plebiscito, Iniciativa legislativa popular, Revocatoria de mandato de los elegidos popularmente, control social del Estado, y planificación y elaboración de políticas públicas con participación popular vinculante. En algunos textos constitucionales se utilizan indistintamente los términos de referéndum y plebiscito. Se analiza la existencia de elementos de democracia directa en los sistemas democráticos latinoamericanos actuales.

I. Mecanismos de Democracia Directa en América Latina

La contraposición democracia representativa versus democracia directa ya prácticamente no tiene ninguna vigencia en los análisis de la ciencias jurídicas y políticas, empírica y comparada (Thibaut, 1998); a partir de los años noventa, las constituciones políticas en América Latina insertan en sus textos mecanismos de democracia directa, con el objeto de establecer legitimidad y control sobre el poder constituido y nuevas formas de participación vinculante, dándole una original constitucionalidad en variados instrumentos de participación, protagonismo y decisión del pueblo en ansias democráticas del continente, la apuesta principal del nuevo constitucionalismo latinoamericano es recomponer la relación casi nunca lograda en los regímenes democráticos entre el ejercicio de la soberanía y los gobiernos constituidos (Viciano Pastor & Martínez Dalmau, 2010).

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son incorporaciones recientes en las constituciones, leyes y prácticas latinoamericanas, y en las últimas décadas, nuevos y viejos MDD han comenzado a ocupar lugares relevantes en las nuevas constituciones latinoamericanas. Los MDD, caracterizados por llevar a un proceso de toma de decisiones, vinculantes o no, han crecido en importancia en los sistemas normativos de América Latina (Welp, 2008). El presupuesto participativo y otros MDD, originados en América Latina, se han promovido a nivel global, y han venido a ser asumidos por gobiernos desde distintos signos políticos (Ramírez & Welp, 2011). Tradicionalmente, una parte de las formas democráticas, han sido concebidas en Europa y América del Norte y luego, transportadas al resto del mundo; hoy estamos asistiendo a un momento en el que, quizás por primera vez en la historia democrática moderna, las vías de una democracia remozada, renovada y revitalizada, en búsqueda de solución a su crisis, se han direccionado del sur al norte, haciendo de los MDD latinoamericanos un modelo transferido a las viejas democracias de Europa y Norteamérica. Las carabelas retornan al viejo mundo, como ya se hizo mención.

Lo que la Constitución colombiana de 1991 denomina “formas de participación democrática” (Capítulo I del Título IV), en Venezuela y Bolivia recibe el nombre de “democracia participativa” (Preámbulo y artículos 6, 18, 55, 62, Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999; y artículo 11 de la Constitución Boliviana de 2009); y en el Ecuador de 2008, se nombra “Participación en Democracia” (Título IV, Capítulo Primero, Sección Tercera), tienen un mismo denominador común, establecer mecanismos de legitimidad y control sobre el poder constituido a través, en muchos casos, de nuevas formas de participación vinculantes. Este factor conecta directamente con la originalidad constitucional a la que se ha hecho referencia, necesaria en el ejercicio de innovación que han planteado las nuevas constituciones, y que en definitiva, constitucionaliza varios de los instrumentos de participación y las ansias democráticas del continente.

El compromiso constitucional de promover la participación a través de fórmulas directas no cuestiona la esencia del sistema de democracia representativa, ampliamente presente en todas las constituciones. La democracia participativa se configura como un complemento en la legitimidad y un avance en la democracia, pero no como una sustitución definitiva de la representación (Viciano Pastor & Martínez Dalmau, 2010, p. 20).

Con la complejidad del mundo moderno, ya se planteó que la democracia directa *per se* es poco posible, por lo que no tiene tampoco sentido discutir si es lo más deseable; la historia indica que las experiencias de la democracia directa griega, así como de unas comunas urbanas medievales, fue corta y que los grados de desarrollo democrático que alcanzaron son bastante discutibles. Más allá de estas consideraciones, y con los altos grados de desconfianza en los órganos legislativos, los partidos políticos y los mismos gobiernos representativos de parte de la opinión pública ciudadana “los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos” (Zovatto, 2008, p. 254) en los regímenes democráticos modernos, los MDD constituyen una búsqueda de solución a la crisis de la democracia.

Los críticos de la democracia directa argumentan que ésta atenta contra la democracia representativa porque debilita el rol y la importancia de los representantes electos. Puesto que resulta improbable que cualquier sistema democrático sea siem-

pre totalmente directo, el debilitamiento de los representantes electos tiene un efecto negativo sobre el sistema democrático. Sin embargo, los partidarios del uso del referéndum sostienen que, en el contexto de la creciente apatía y desencanto con las formas tradicionales de democracia, la democracia directa puede ayudar a volver a comprometer a los electores con la política y la democracia. También se argumenta que los actos de democracia directa actúan como una forma útil de disciplinar el comportamiento de los representantes electos, asegurándose que éstos, cuando tomen decisiones, consideren los intereses de los votantes (Ellis, 2007, p. 4).

Existen corrientes de opinión favorables a que los MDD sean incluidos en las constituciones, es oportuno destacar que así se ha hecho en las últimas décadas en las latinoamericanas. Las campañas a favor de la democracia directa provienen tanto de doctrinarios, intelectuales, políticos y de ciudadanos organizados; se entiende que es un mecanismo necesario para mejorar la calidad de la democracia (Lissidini, 1998). La mayoría de estas propuestas son planteadas como alternativas frente a las desilusiones e inconvenientes de la democracia representativa, como una forma de ejercer la voluntad de la ciudadanía, como un mecanismo de revitalizar la soberanía popular. En “las últimas dos décadas la puesta en marcha de dispositivos de democracia participativa se han multiplicado en forma exponencial en América Latina” (Ramírez & Welp, 2011); entre los años 2000 y 2006, el número de municipios latinoamericanos con presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1400.

La participación, desde una dimensión política, debe constituir el núcleo esencial de la democracia. La intervención del ciudadano en el ejercicio del poder político, ha de tener como epicentro la efectiva concreción de la soberanía popular. Desde una dimensión jurídica, el fenómeno participativo exige el reconocimiento constitucional y legal del derecho a la participación, así como, la existencia de determinados mecanismos o instituciones de participación, posibles y accesibles a la ciudadanía, que, como garantías jurídicas, posibiliten la efectividad del ejercicio del derecho. Si partimos del criterio doctrinal de que la participación política se enmarca dentro del amplio espectro de los derechos públicos subjetivos, entonces, su contraparte se halla en el deber jurídico político del Estado de reconocer constitu-

cional y legalmente las vías concretas para su ejercicio (González Quevedo, 2012, pp. 36-37).

En América Latina, los regímenes autoritarios se han transformado en regímenes democráticamente electos; sin embargo, eso no es suficiente, la pobreza se ha incrementado, la pobreza social es mayor, por ello, es imperioso revalorizar el modelo de democracia formal y todo apunta a que los latinoamericanos debemos y estamos asumiendo el reto de reinventar la democracia (García Vílchez, 2002).

No se trata de pretender que un modelo de democracia directa se venga a imponer bruscamente, rompiendo con el modelo existente de democracia representativa, sino que, desde la democracia que tenemos, se pueda llegar a la democracia que queremos, se debe trascender a la democracia representativa.

En las últimas décadas, a pesar de las opiniones encontradas u opuestas, se ha reconocido que ante la crisis, tanto de los partidos políticos, como de la representación política, algunas instituciones propias de la democracia semidirecta pueden ser una salvaguardia para el sistema representativo y la democracia misma. Por esta razón, en la actualidad –y con una frecuencia cada vez mayor– cohabitan en la moderna democracia representativa algunos instrumentos de la antigua democracia directa. Lo anterior representa, hasta cierto punto, una devolución de poder del gobierno a la sociedad, o al menos, una participación más directa del pueblo en el poder político (...)

Claro está que estas prácticas no son buenas, ni malas per se, puesto que pueden atentar contra la propia democracia como mecanismo justificador de sus antípodas o legitimador de sus antítesis: la autocracia, la dictadura o la tiranía (Flores, 2002, pp. 209-236).

Esta misma preocupación de que pueda conllevar a un mal uso de los MDD en los regímenes democráticos, la tiene Gómez Campos, cuando expresa:

Sin embargo, la inclusión de estos institutos también constituye la opción de nuevos espacios de intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, más allá de la tradicional participación en los procesos electorales. Del mismo modo, son espacios que brindan a la ciudadanía mayor control sobre el desempeño de las instituciones democráticas. Por ello,

todo pasa por una buena conceptualización de dichos mecanismos en el contexto político específico. De ser así, se favorece la legitimidad y la transparencia en el uso de éstos. De lo contrario, pueden convertirse en un conjunto de herramientas de gran alcance, que mal empleadas por grupos pequeños, sirvan para tomar ventaja e imponer intereses de sectores muy particulares.

Por consiguiente, se parte de la premisa que concibe a la democracia directa como una forma de reforzar la democracia representativa, en tanto exista una sólida cultura política y un marco constitucional arraigado en los principios democráticos fundamentales. De lo contrario, estos mecanismos podrían ser utilizados, ya sea por la clase política o la misma ciudadanía, en detrimento de las instituciones democráticas. Por un lado, los líderes políticos podrían aplicarlo con la intención de aumentar su control y con ello, disminuir el poder de las instituciones políticas como el legislativo. Pero la ciudadanía también puede hacer un uso inadecuado de estos mecanismos, mediante intervenciones excesivas en el proceso de formulación de las políticas. Sobre todo, en contextos en que la opinión pública pudiera no estar satisfecha con la actuación de los líderes políticos. De realizarse ambos casos, en un contexto con instituciones democráticas débiles y poco control en el uso de dichos mecanismos, es probable encontrar más perjuicios que beneficios para la institucionalidad democrática (2010, pp. 4-5).

La misma mirada crítica a las experiencias plebiscitarias se le hace a la República Oriental del Uruguay, que es la primera en establecer dichos mecanismos en América Latina, y probablemente la que más mecanismos plebiscitarios ha implementado desde el año de 1917 y que ha sido utilizado dicho mecanismo de democracia directa para la legitimación de golpes de Estados de regímenes dictatoriales de gobiernos autoritarios, casos de los plebiscitos de 1934, 1942, 1966, 1971, entre otros; o los que se utilizaron con el objetivo de favorecer y legitimar a un grupo político en detrimento de otros, como las experiencias de 1938, 1958 y 1962 (Lissidini, 1998). Similar situación vamos a presenciar en Perú en 1992 cuando el presidente Alberto Fujimori, para legitimar el autogolpe realizado y la clausura del Congreso, convocó a un Congreso Constituyente para una reforma constitucional, aprobando la nueva Constitución por un referéndum que, además, lo convirtió en una votación plebiscitaria de apro-

bación de su gestión presidencial, como el mismo presidente Fujimori lo planteó públicamente (Welp, 2008).

Si bien pudieran ser ciertas estas preocupaciones en el uso de los MDD, no menos cierto es que la democracia moderna se sustenta en la soberanía popular y que la soberanía popular tiene su expresión más íntima en los valores de las y los ciudadanos en sus capacidades y en sus decisiones. La vida en sociedad siempre se mueve entre alternativas y en la mayoría de los casos, se trata de elegir el camino a seguir y por la práctica constitucional latinoamericana, el camino de la política y de la norma jurídica va sobre los valores en la democracia que representa la participación protagónica y decisoria de las y los ciudadanos, este sendero que se abre cada día con mayor fortaleza, puede ofrecer la posibilidad de iniciar un nuevo rumbo de la democracia, un nuevo paradigma. Ya sabemos que en la construcción de nuevos paradigmas hay desviaciones, vericuetos, entronques, brechas sin salidas, intereses creados, pero al fin, deben prevalecer los valores de la democracia y la soberanía popular.

En este juego de alternativas, la moneda no está en el aire, ya que la elección depende de la capacidad del individuo; de la razón, la voluntad, el sentimiento, la pasión... de todos, porque, recordando a Karl Popper, somos nosotros los que creamos el destino, no el destino a nosotros... somos nosotros los que decidimos, y los que nos apoyamos en algo, que es la ética de la responsabilidad (Reyes Govantes, 2009, p. 12).

En el año 2014, cada día más ciudadanos se expresan y agregan sus propias interrogantes en la agenda política nacional y local, y se involucran en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos importantes que les afectan. Son muy pocos los países latinoamericanos que en la actualidad no disponen de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional, regional o local. Durante los últimos treinta años, los MDD han experimentado un crecimiento exponencial importante, más de la mitad del total de los referendos nacionales que se han realizado en la historia coinciden en esta treintena; nueve de cada diez países o territorios en el mundo tienen hoy en día, uno o más instrumentos modernos de democracia directa, la tendencia global es clara, los MDD se han convertido en parte esencial de la democracia.

Los procesos de democratización y descentralización abiertos desde los años ochenta del siglo pasado, en la región latinoamericana,

mericana trajeron también consigo la promulgación de nuevas normas constitucionales o reformas importantes a las ya existentes, en donde se asiste a la incorporación de mecanismos de democracia directa en las constituciones de las tres últimas décadas, marcándose como inicio de esta tendencia neoconstitucionalista latinoamericana con la implementación de los MDD de manera explícita a partir de la Constitución de la República de Colombia de 1991 (actualmente vigente). Sin embargo, hay que reconocer históricamente que, de manera extrajurídica, en Colombia se tuvieron algunas experiencias en cuanto a la aplicación de hecho de mecanismos de democracia directa, por ejemplo, el acuerdo entre los partidos Liberal y Conservador de 1957, que fuera sometido a una aprobación popular el 01 de diciembre de 1957, con una amplísima mayoría y una participación bastante alta para los promedios sufragistas colombianos, este cuerpo normativo se conoce como el Plebiscito de 1957 (De la Calle, 2008).

La implementación de una democracia participativa fue uno de los ejes centrales del proceso constituyente colombiano de 1991, treinta y dos de los proyectos presentados a la constituyente fueron para proponer diversos mecanismos de democracia directa. La Constitución Política de Colombia de 1991 prevé en su artículo 103 los siguientes mecanismos de democracia directa: plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato; titulado el Capítulo I de la Constitución como *Formas de Participación Democrática*.

Si bien es cierto que Colombia inicia esta etapa neoconstitucional latinoamericana de las últimas tres décadas, igual de cierto es que Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los MDD, desde la primera mitad del siglo XX, donde se han combinado normativamente los poderes representativos con la democracia directa. La Constitución uruguaya de 1934 sostiene que la soberanía nacional se expresa en forma directa a través de elecciones, la iniciativa popular y el referéndum, e indirectamente, a través de los poderes representativos; adoptándose en el texto constitucional un gobierno representativo que coexiste con mecanismos de democracia directa (González Rissoto, 2008).

En la Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1919, ya se implementaron algunos MDD y en su artículo 141, se establecía el derecho de iniciativa sobre asuntos de una loca-

lidad si era apoyado por el 25% de los ciudadanos inscritos en esa circunscripción. En la Constitución de 1934, el artículo 266 modificó lo preceptuado en el artículo 141 de la Constitución de 1919, estableciendo el 15% -en lugar del 25%- de los inscritos residentes en una localidad que tendrían el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de interés de dicha jurisdicción, además de establecer la coexistencia de un sistema de gobierno representativo con los MDD. En la Constitución de 1952, se limita el referéndum únicamente a los decretos de las juntas departamentales, en lugar del texto de la Constitución de 1934 que hablaba del referéndum en materia municipal. Finalmente, en la Constitución de 1967, se estableció el referéndum de carácter nacional contra las leyes y el derecho de iniciativa normativa ante el poder legislativo, ampliando el ejercicio de la democracia directa (Lissidini, 1998).

Los mecanismos de democracia directa, muchos novedosos y otros no tanto, tienen como fin último fortalecer la capacidad de las y los ciudadanos en la expresión de sus preferencias en materia de políticas públicas, controlar el accionar de los gobiernos y mejorar la calidad de la democracia. La proliferación de estos MDD trae consigo el ideal democrático del autogobierno ciudadano, que no puede completarse desde arriba, que es la vía de la democracia clásica representativa, sino más bien, desde abajo, a través de la intervención directa, protagónica y decisoria de los ciudadanos en los asuntos públicos. Entre los MDD más frecuentes en el neoconstitucionalismo latinoamericano, se encuentran los presupuestos participativos, referéndums, plebiscitos, consultas populares, mecanismos de control social o *accountability*, las auditorías ciudadanas, las asambleas vecinales o territoriales, las asambleas o consejos sectoriales y otras formas de acción colectiva, tanto a nivel local, regional o nacional (Hippolito-O'Donell, 2008).

En este capítulo, se incursiona en diversos mecanismos de democracia directa existentes en América Latina, con la salvedad académica de que a rigor científico, no todos se enmarcan como mecanismos de democracia directa y sí -algunos- más como mecanismos de democracia participativa, pero todos trascienden a la democracia representativa y fomentan y permiten un mayor o menor grado de participación, protagonismo y decisión de la ciudadanía en asuntos de interés fundamental nacional y local. Por eso, en este capítulo se hace referencia de forma general a

mecanismos de democracia directa –MDD- para todos estos instrumentos de participación de la ciudadanía.

Desde México hasta Argentina, se registran novedosos mecanismos de democracia directa, aunque bajo formatos disímiles, intensidad diversa y resultados heterogéneos de la participación; la positivización normativa de estas instituciones de participación, de un experimentalismo democrático se hace acompañar de cada vez más abundante literatura académica científica, que desde diversas disciplinas, sugiere perspectivas teóricas y analíticas para el abordaje de los cada día más diversos dispositivos participativos y su innegable contribución al proceso de fortalecimiento democrático en Latinoamérica (Ramírez & Welp, 2011).

De diecinueve Constituciones de países de América Latina, todos sus textos contemplan mecanismos de democracia directa, inclusive, en México también se encuentran regulados normativamente en algunos de sus Estados o en algunos de sus municipios.

Mecanismos de Democracia Directa existentes en normativas constitucionales de países de América Latina

Número	País	Año de la Constitución	Artículos relevantes
1	Argentina	1994	39, 40
2	Bolivia	2009	1, 7, 11, 12, 26, 93, 157, 162, 170, 240, 241, 242, 257, 259, 260, 286, 317 y 411
3	Brasil	1988, reformas 2001	14, 18 y 49
4	Chile	1980, reformas 2000	5, 32, 107, 117 y 119
5	Colombia	1991, reformas 2001	3, 40, 57, 58, 59, 60, 67, 70, 103, 104, 105, 155, 170, 270, 297, 307, 318, 319, 321, 340, 374, 376, 377, 378 y 379
6	Costa Rica	1949, reformas 2002	102, 105, 123, 124, 129 y 195
7	Cuba	2003	1, 2, 3, 68, 88, 90
8	Ecuador	2008	61, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 156, 157, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 275, 276, 278, 279, 283, 340, 341, 347, 441, 442 y 444
9	El Salvador	1983, reformas 2000	73, 89

10	Guatemala	1985, reformas 1994	173, 277, 280, Disposiciones Transitorias artículo 19
11	Honduras	1982, reformas 2005	2 y 5
12	México	1917, reformas 2015	2°, 6°, 21, 35, 36, 41, 71, 73, 113, 115 y 122
13	Nicaragua	1987, reformas 2014	2, 6, 7, 49, 50, 59, 70, 81, 97, 98, 101, 105, 111, 118, 140, 160, 166, 168, 173 180
14	Panamá	1972, reformas 2006	227, 238, 239, 313, 314 y 325
15	Paraguay	1992, reformas 2011	1, 121, 122, 123, 203, 289 y 290
15	Perú	1993, reformas 2000	2, 31, 32, 190 y 206
17	República Dominicana	2015	22, 97, 203, 206 y 272
18	Uruguay	1967, reformas 1997	79, 82, 304, 322 y 331
19	Venezuela	1999	5, 6, 62, 70, 71, 72, 73, 74, 84, 102, 103, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 184, 62, 143, 205, 341, 342, 345, 348

Fuente: Elaboración propia a partir de Zovatto, 2008.

II. Consulta Popular: Referéndum/Plebiscito

El referéndum junto con el plebiscito son los mecanismos de democracia directa más antiguos, que datan desde el siglo XVIII y son términos usados indistintamente en las constituciones de América Latina para referenciar al más común y más utilizado mecanismo de democracia directa (Zovatto, 2008). El referéndum como mecanismo de participación popular fue utilizado para ratificar las constituciones revolucionarias francesas, y el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ya preveía el derecho del ciudadano a participar directamente, mediante referéndum, en la formación de la ley (Ramírez Nardiz, 2009). “El origen del referéndum se sitúa en la antigua Cartago. En la actualidad, es muy frecuente en Suiza; y, aunque en menor grado, es práctica de los Estados Unidos, Dinamarca e Irlanda. Lo fue en Alemania y Austria, al menos luego de la Primera Guerra Mundial, pero antes de la ola totalitaria” (Cabanellas, 1989, T. VII, p. 77).

El referéndum es el mecanismo por el cual la ciudadanía decide de manera directa, mediante sufragio, sobre temas específicos a nivel nacional o local (Gómez Campos, 2010); el referéndum permite al elector votar de forma directa sobre un tema político o de reforma constitucional o legal específica.

Para Bobbio (1986), el referéndum es el único mecanismo de democracia directa que tiene concreta aplicabilidad y efectiva implementación en los regímenes democráticos, él lo concibe como un recurso para circunstancias extraordinarias y no ve factible la realización frecuente de consultas populares; un Estado no puede ser gobernado mediante una continua llamada al pueblo para que se pronuncie en referéndum.

Condorcet (1980) plantea el examen popular, mediante referéndum, de las constituciones y las declaraciones de derechos y prevé para el futuro, cuando el progreso lo permita, realizar las consultas populares sobre el restante de las normas jurídicas y que deben versar sobre leyes de interés esencial y que el referéndum deba plantearse de una manera sencilla que permita

aceptar o rechazar la propuesta para evitar el mal uso del mismo. Así, en lo referente al referéndum sobre normas jurídicas, lo vislumbra como un mecanismo para evitar que el sistema representativo se convierta en una oligarquía de representantes; “Yo propongo, por esta vez, limitar este derecho individual tan sólo a los artículos de la Constitución; pero lo hago en la esperanza de que los progresos de la razón y el efecto que necesariamente producirán en los espíritus unas instituciones más legales y justas permitirán más adelante extender este mismo derecho a otras leyes hasta alcanzar a todas” (p. 44-45). Para Kelsen (1980), ciertos proyectos jurídicos aprobados por el legislativo deben ser sometidos al voto popular para obtener la debida legitimación y obtener fuerza de ley, con ello plantea la necesidad del referéndum.

Conforme el Diccionario Jurídico Espasa (1998, p. 850), referéndum es el “instituto de democracia directa (o semidirecta), mediante el cual puede expresarse directa y válidamente la voluntad del cuerpo electoral sobre un asunto sometido a su consulta”. Para Garrone (1987, p. 263, T. III), es la “institución de la forma de gobierno, en la cual la asamblea elegida sólo decide *ad referéndum* y deben someter sus decisiones a la aprobación del conjunto de los ciudadanos”. Por su parte, Cabanellas (1989, T. VII, p. 77), al referirse al referéndum, plantea lo siguiente:

Por el referéndum, interviene el pueblo en forma directa en régimen político estatal; participa de cierta manera, en la sanción de las leyes y decide en última instancia las resoluciones que le afectan en forma directa. Por el referéndum, en realidad, se ejerce una democracia pura, genuina; ya que al someterse directamente las leyes al voto del pueblo, éste decide participando sin intermediarios o representantes en la elaboración de las normas que han de ser obligatorias.

El referéndum es utilizado para someter al sufragio popular la aprobación o rechazo de decisiones tomadas por los cuerpos legislativos, se trata de aprobar o rechazar una Constitución, una reforma constitucional, una ley o una reforma legal, siendo siempre los consultados materia de naturaleza jurídica. Tiene la utilidad de establecer un plus de legitimación de la norma jurídica ratificada al contar con la aprobación manifiesta de la ciudadanía. El referéndum debe ser visto también como un

sistema de control de la ciudadanía sobre sus representantes, con el fin de evitar que las asambleas legislativas asuman poderes absolutos y hasta un falso poder constituyente, por lo que el referéndum actúa de freno a las pretensiones autoritarias de los representantes.

Existen señalamientos críticos, límites y desventajas de los referéndums, veamos los planteados por Dienell & Harms (2000, pp. 54-55):

- 1) El referéndum sirve únicamente para discutir cuestiones de determinadas características. En este sentido, las posibles respuestas a la pregunta planteada por la consulta popular se limitan a la alternativa sí/no. Esto limita considerablemente el número de cuestiones a tratar y dificulta el planteamiento de cuestiones complejas o técnicas difíciles de resolver sólo con un sí o con un no.
- 2) Para que participe en el referéndum, la cuestión a votar debe parecerle lo suficientemente importante al votante, lo cual no siempre sucede. Esto provoca que los niveles de participación popular tiendan a ser bajos.
- 3) El efecto de socialización política del ciudadano mediante este instrumento de la democracia participativa no es muy alto, ya que se aborda con el ejercicio del voto en la consulta popular.
- 4) El nivel de información de los votantes tiende a ser bajo. Así, el ciudadano que vota en un referéndum suele disponer de un nivel de información sobre lo que vota muy inferior al que acostumbra tener un representante electo que vota por un proyecto de ley en una asamblea representativa.
- 5) Los referéndums acostumbran a estar demasiado abiertos a fenómenos demagógicos y a motivaciones emocionales influidas y dirigidas generalmente por los partidarios de una u otra opción.
- 6) Teniendo en cuenta los habitualmente bajos niveles de participación y los, no pocas veces, escasos efectos sociales del referéndum –particularmente, cuando son referéndums cuyo valor es sólo consultivo-, se le puede considerar como un procedimiento bastante costoso.

Hoy en día se presentan muchos argumentos a favor y en contra del referéndum.

Los adeptos al uso del referéndum plantean que es un mecanismo que puede contrarrestar la apatía y desilusión con las formas tradicionales de democracia –democracia representativa–; otro planteamiento a favor, es que pueden ser mecanismos utilizados para resolver problemas políticos y de inercia gubernamental, y la celebración del referéndum puede ayudar a alcanzar una solución al caso; además de lo ya referido en cuanto a una mayor legitimación normativa.

Existen también, argumentos de oposición al referéndum: el de un debilitamiento del gobierno representativo con una disminución de la importancia y legitimidad de los representantes electos; la poca o pobre información o capacidad para tomar decisiones deliberadas sobre el tema en consulta, pudiéndose tomar decisiones desinformadas, sustentadas en poco conocimiento o conocimientos parciales, o con base a factores ajenos al tema (Ellis, 2007).

Sin desestimar las opiniones contrarias, ni las limitaciones planteadas al referéndum, es innegable su existencia cada vez más generalizada en los ordenamientos jurídicos de América Latina.

Existe cada día una mayor inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa (MDD), referidos a la consulta popular, así como un aumento de su puesta en práctica, no sólo a nivel latinoamericano, sino que mundial (Lissidini, 2007). Si bien es cierto que estos mecanismos tienen al menos un siglo de existencia, existen en la actualidad renovados esfuerzos por aumentar su cantidad y calidad en los ordenamientos jurídicos, extendiendo la inclusión constitucional y el uso de estos mecanismos de democracia directa como un objetivo de rediseñar el proceso democrático (Dalton, Scarrow & Cain, 2004). A ese respecto, Lissidini (2007) nos plantea:

Este fenómeno relativamente novedoso (crecimiento tanto de las demandas, como del ejercicio de la democracia directa), se da conjuntamente con un aumento de las exigencias de los ciudadanos por un mayor acceso al diseño de políticas, por la toma de decisiones políticas de forma directa, por la inclusión de nuevos grupos al proceso político, por un mayor control político (*accountability*) y por la transparencia de los actos de gobierno (p. 6).

Otro instrumento de consulta popular es el plebiscito, que es la consulta al pueblo por medio de un sufragio sobre un acto de naturaleza política o gubernamental; el plebiscito es una consulta popular que no gira alrededor de una norma jurídica, como sí lo es el referéndum, sino alrededor de una decisión política, aunque posteriormente, pueda tomar forma jurídica (Ramírez Nárdiz, 2009).

Muchos autores han tendido a utilizar o a conceptualizar casi como sinónimo plebiscito y referéndum, y se consideraba plebiscito “en la antigua Roma, decreto de la Plebe o Ley votada por el pueblo, convocada por Tribus, propuesta por un Magistrado Popular (el Tribuno de la Plebe) y en deliberación separada de los Patricios y Senadores” (Cabanellas, 1989, T. VI, pp. 271-272). En su diccionario jurídico Abeledo-Perrot, Garrone (1987, p. 86, T. III) establece que plebiscito “en Derecho Constitucional, es la votación del pueblo con la cual se afirma y ratifica, o no, la confianza en el dirigente y se aprueba, o no, determinado acto suyo. En cierto modo, es sinónimo de referéndum”.

El diccionario Jurídico Espasa (1998), al definir el plebiscito plantea diferencia entre plebiscito y referéndum de la siguiente manera:

Instituto de democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a su consulta. A diferencia del referéndum, el plebiscito no interviene en el procedimiento de aprobación de una norma o en relación con su vigencia; el término se emplea, en efecto, en relación con la adopción de decisiones fundamentales sobre la estructura o forma del Estado (p. 759).

La diferencia entre referéndum y plebiscito radica en la diferente materia sobre la que versa cada uno, el referéndum sobre normas jurídicas –incluyendo la norma constitucional– y el plebiscito sobre decisiones políticas gubernamentales; por lo que, el referéndum es una consulta popular que se realiza posterior a la acción del órgano legislativo, es decir, cuando ya existe un cuerpo normativo legal aprobado por el órgano legislativo y que el pueblo decidirá su final aprobación y puesta en marcha o su rechazo; el plebiscito, por el contrario, es una consulta popular

previa al accionar político sobre el tema consultado y es posterior al plebiscito que se actuará conforme resultado del mismo.

II.1. Tipos de consulta popular en América Latina

Con base en la legislación constitucional, se pueden distinguir varias categorías que determinan variantes en cuanto a los tipos de consultas populares en América Latina. Una primera categoría, se establece en base a su fundamento jurídico y al alcance del mismo, con lo que se distingue entre la consulta popular obligatoria o de convocatoria obligatoria, de acuerdo con disposiciones y procedimientos específicos contemplados en la misma Constitución; y la consulta popular opcional que puede ser convocada por los que están legitimados constitucionalmente (Gómez Campos, 2010; Ramírez Nárdiz, 2009).

- a) Consulta popular obligatoria: la consulta popular obligatoria, ya sea referéndum o plebiscito, es mandatada imperativamente por la misma Constitución Política y ella se da cuando la Constitución exige para la aprobación de determinadas leyes (caso del referéndum) o para determinada actuación gubernamental (caso del plebiscito) que se consulte a los ciudadanos obligatoriamente; este trámite no es un mero complemento, sino que representa un requisito esencial sin cuyo procedimiento no se perfecciona el acto legislativo o no se puede llevar a cabo el acto gubernamental (Ramírez Nárdiz, 2009). Para estos casos, la legislación estipula las circunstancias específicas que determinan la convocatoria automática de dichos mecanismos. El procedimiento para realizar la consulta popular obligatoria está usualmente contemplado en la Constitución y en la Ley de un país (Gómez Campos, 2010; Ellis, 2007). Las consultas obligatorias se realizan normalmente con temas predeterminados de trascendencia nacional, creación de una nueva división política y administrativa del país, propuestas de reformas a la Constitución Política, solución de conflictos entre el Presidente y la Asamblea Legislativa en los regímenes presidencialistas. En América Latina es posible encontrar este tipo de mecanismo de democracia directa referenciado a los siguientes casos (Gómez Campos, 2010):

- Para cambios en la división política administrativa del país realizada por fusión, división o creación de nuevas unidades territoriales; modificaciones en provincias, estados, departamentos o municipalidades, según sea la nomenclatura del país. En algunos casos, se da previo al accionar legislativo, tomando un carácter de plebiscito y en otros, se da la consulta posterior a la decisión legislativa, la cual se somete a aprobación o rechazo popular en la jurisdicción que está sometida al cambio, con lo que tiene un carácter de referéndum. De igual manera, algunas constituciones prevén la consulta popular obligatoria para aprobar el estatuto orgánico o la ley que regirá en la nueva división política administrativa. Otra forma de consulta popular obligatoria, en este caso, es ante definiciones de autonomía política y económica de unidades territoriales, en cuyo caso, el elector es el que lo define con el sufragio universal. Previsiones de este tipo las encontramos en las constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. En la convocatoria y conformación de una asamblea constituyente, donde la iniciativa para establecerla puede provenir de la ciudadanía o de las autoridades políticas, pero la decisión final de ratificación de la asamblea constituyente recae en el electorado mediante convocatoria automática obligatoria; esto lo encontramos en normativas constitucionales en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.
- Aprobación de cambios constitucionales, abordando al menos dos grandes áreas: la aprobación de una nueva Constitución Política o la aprobación de una reforma parcial de tipo constitucional; la convocatoria para esta consulta popular obligatoria la encontramos contenida en las constituciones de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- Decisiones sobre temas de trascendencia nacional, ejemplo de estos casos lo encontramos en la Constitución de El Salvador, referenciado a la Integración Regional; en la de Panamá, en cuanto a los aspectos relacionados con el uso, disposición y la construcción de nuevas esclusas en el Canal de Panamá.
- Situaciones en las que el legislativo no logra alcanzar consenso sobre temas específicos, como es el caso de la

Constitución de Venezuela, donde se convoca la consulta popular obligatoria cuando la Asamblea Nacional no discuta dentro del período de tiempo definido en la legislación, un proyecto de ley propuesto por iniciativa popular.

- Aprobación de tratados internacionales, en la Constitución de Bolivia la aprobación de tratados internacionales relacionada con asuntos fronterizos; integración monetaria; integración económica; o la cesión de competencias institucionales a competencias internacionales, conlleva a la realización de consulta popular obligatoria.
 - Desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo que puedan ser solucionados mediante convocatoria a consulta popular, como es el caso de Chile, donde su Constitución determina la convocatoria a consulta popular, cuando el Presidente de la República se rehúsa a firmar una reforma constitucional aprobada por el Congreso.
- b) Consulta popular opcional: éstas no se convocan por mandato legal, sino que deben ser convocadas por los agentes legales autorizados, que normalmente están determinados en la misma Constitución Política. En el caso de la consulta popular opcional, las constituciones latinoamericanas establecen condiciones y procedimientos diversos, dejando como característica para su comparación, tres aspectos medulares: a) los temas objeto de discusión en la consulta, b) la fuente de la convocatoria, y c) el estatus de la misma en cuanto a su acatamiento (Gómez Campos, 2010).

Con respecto a los temas que pueden ser objeto de la consulta popular opcional se podrían establecer, al menos, tres categorías, de acuerdo a la libertad temática constitucional para convocar la consulta:

- Los casos en los que no exista restricción alguna constitucional en cuanto a la temática a ser consultada.
- Los casos constitucionales que presentan temas particulares excluidos de la consulta popular, es decir, se presentan excepciones constitucionales temáticas que no pueden ser objeto de consulta popular opcional, y
- Los casos en los cuales la legislación define explícitamente cuáles son los únicos temas que pueden ser objeto de convocatoria a consulta popular.

Para el neoconstitucionalismo latinoamericano, en la mayoría de los casos, las constituciones dejan abierta la convocatoria de la consulta a temas de interés de la ciudadanía, ya sea a nivel nacional, regional o municipal. No obstante, en algunas constituciones latinoamericanas se definen temas específicos para convocar a una consulta opcional, como podrían ser: proyectos de ley que se encuentran en discusión en el Órgano Legislativo, como acontece en Argentina y Venezuela; tratados internacionales, como es el caso de Bolivia y Venezuela; asuntos de tipo ambiental, de acuerdo con la Constitución de Ecuador.

En cuanto a los temas excepcionados, que no son sujetos de decisión mediante consulta popular, los más comunes en la región son referidos a asuntos relacionados con presupuestos nacionales, impuestos, política monetaria, tratados internacionales o la modificación de derechos fundamentales establecidos en la Constitución; en el caso mexicano, el texto constitucional determina temas excluidos de la consulta popular, tales como: la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución, los principios consagrados en el artículo 40 de la misma, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

En cuanto a la fuente de la convocatoria de la consulta popular facultativa u opcional, se presentan al menos, dos niveles de agentes autorizados para convocarlas: la convocatoria desde arriba y la convocatoria desde abajo. En el primer caso, la convocatoria que realiza una autoridad nacional competente para ello, que puede ser el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa o parte de ella, o bien, las autoridades estatales, regionales o locales, según el nivel de la consulta. En el segundo caso, se trata de consultas convocadas por iniciativas de un grupo de ciudadanos.

En cuanto al estatus de acatamiento de la consulta popular, ésta puede ser de carácter vinculante o de carácter consultivo, en el caso de consulta popular vinculante, todos los Órganos del Estado y la ciudadanía en general están obligados a respetar el resultado de la consulta y para ello, la misma ley y la norma constitucional determinan el carácter vinculante de los resultados de dicha consulta, y estaremos ante claros mecanismos de democracia directa. Existen algunas normas constitucionales y algunas legislaciones que establecen el carácter consultivo de los resultados de la consulta popular; sin embargo, en la práctica,

aunque el resultado no fuese vinculante, es muy difícil para un gobierno ignorar el resultado de una consulta popular, aún en el caso que técnicamente ésta sea sólo consultiva; políticamente, podría ser desastroso para un gobierno, exponerse y ser visto en contra del deseo de la mayoría del electorado consultado.

A las consultas populares en temas legislativos, cuando son de carácter vinculante, se les suele llamar de sanción o *post legend* y determinan la facultad de la ciudadanía de ratificar o anular normas aprobadas por la autoridad competente, que exigen la ratificación popular como requisito indispensable para la implementación y eficacia de la misma. En las consultas populares cuyos resultados no son vinculantes, es decir, son consultivos, pueden ser de modo *post legend* o *ante legend*, y aunque este tipo de consultas no obliga, pero sí tienen un importante valor axiológico.

- Iniciativas de consulta popular opcional desde arriba. Como dijimos anteriormente, en estos casos, la convocatoria a la consulta popular proviene del Órgano Ejecutivo, del Órgano Legislativo, o bien, de las autoridades estatales, regionales o locales; este tipo de consulta en Latinoamérica se encuentran claramente definidas en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En el caso de la Constitución de Nicaragua, la referencia constitucional es sumamente abierta, y es en la Ley Electoral, ley de rango constitucional, que se establece que tanto los referéndums como los plebiscitos pueden ser convocados por iniciativa desde arriba, como por iniciativa desde abajo.

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas, en los casos que el Órgano Ejecutivo tiene la iniciativa, se le da libertad a la cabeza del Ejecutivo a que someta cualquier tema que considere de interés nacional; situación similar acontece cuando las iniciativas de consulta son convocadas por las autoridades estatales, regionales o municipales. En algunos países latinoamericanos, el Ejecutivo tiene potestad expresa para convocar a consultas populares para aprobar o derogar leyes, y/o reformas constitucionales, como es el caso de Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela; o para ratificar tratados internacionales, como ocurre en Ecuador y Venezuela.

Con respecto a las iniciativas provenientes del Órgano Legislativo, las constituciones referencian a un porcentaje determinado de representantes del mismo para proceder a la convocatoria, generalmente, una mayoría simple de congresistas (50 % más 1) son suficientes para convocar una consulta sobre temas de índole general nacional y mayorías calificadas, ejemplo dos terceras partes, para temas especiales como tratados internacionales o reformas constitucionales. En el caso de Bolivia, la Constitución prevé porcentajes menores, donde un 35% de los miembros de la Asamblea Nacional pueden convocar a una consulta popular en el caso de aprobación de los tratados internacionales. En el caso de la Constitución de Honduras, diez diputados pueden ejercer la iniciativa legislativa para llamar a una consulta popular sobre temas de interés nacional, pero ésta debe ser aprobada por una mayoría simple de los congresistas. En la Constitución Mexicana, es el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En muchos de los casos de resultados de carácter vinculante y, por ende, de acatamiento obligatorio, se establece de previo un umbral de participación, ejemplo el caso de Costa Rica, si la participación electoral alcanza al menos el 30% del registro electoral para la aprobación o derogación de una ley ordinaria o de un 40% del padrón electoral en los casos de reformas constitucionales. La Constitución de Los Estados Unidos Mexicanos, determina que cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. En el caso de Paraguay, es el Órgano Legislativo el que tiene que decidir si los resultados son vinculantes o no.

Un argumento a favor de los umbrales de participación en las consultas populares es el de evitar que una minoría de votantes imponga su decisión en un proceso democrático; por ejemplo, si en una consulta popular participan únicamente el 40% de los electores, con un resultado del 52% a favor de lo consultado, en realidad estarían apenas el 21% de los ciudadanos decidiendo sobre ésta.

- Iniciativas de consulta popular opcional desde abajo. Son las consultas populares convocadas por iniciativa de la ciudada-

nía, están reguladas en algunas constituciones latinoamericanas, como es el caso de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela. También se contemplan este tipo de consultas para crear o reformar leyes, ejerciendo la ciudadanía el derecho de legislar directamente. Podemos distinguir dos tipos de consultas populares opcionales desde abajo: las consultas convocadas por la ciudadanía para crear, enmendar o derogar legislación, estos tipos de mecanismos se encuentran en las constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela; consulta popular sobre aspectos de interés nacional, como es el caso en Latinoamérica de Ecuador, Honduras y Venezuela, señalando algunos temas como presupuestarios y de tributos que están excluidos de este tipo de convocatorias (Gómez Campos, 2010).

En Ecuador, un 5% de los votantes registrados tienen iniciativa de consulta popular para materias de alcance nacional y un 10% para iniciativas de alcance regional o local, y puede llamarse a consulta cualquier aspecto que la ciudadanía considera pertinente, exceptuando la materia fiscal y la modificación de la organización político-administrativa del país. Ecuador es el único país en América Latina que faculta a los ciudadanos residentes en el exterior a convocar a consulta popular, para ello se necesita al menos el 5% de los electores registrados en una circunscripción especial para los votantes residentes en el extranjero.

En Honduras, el 6% de los ciudadanos registrados tienen derecho a solicitar una consulta popular sobre temas de interés nacional, no obstante, dicha petición debe ser aprobada por el Congreso para que se pueda convocar a dicha consulta con el sufragio universal.

Y en el caso de Venezuela, la Constitución le permite al 10% de los ciudadanos registrados la solicitud de consulta popular de cualquier tema de interés nacional sin excepciones, sin embargo, los resultados de este tipo de consultas son de carácter exclusivamente consultivos.

- c) Referéndum abrogatorio: es un tipo particular de consulta popular en la cual, tanto las autoridades gubernamentales, como los ciudadanos, tienen el derecho de convocarla, con el fin de rechazar una ley o algunas partes de ella e incluso, decretos presidenciales; por lo general, los resultados de este

tipo de consultas son de carácter vinculante, siempre y cuando se cumpla con los umbrales de participación determinados. Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela son países en donde sus constituciones contemplan este tipo de mecanismos de democracia directa.

En Colombia, por ejemplo, el 10% de los electores inscritos tienen el derecho de repeler cualquier ley, exceptuando las vinculadas con tratados internacionales, presupuestos e impuestos; y el resultado de la consulta es vinculante con la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando, al menos un cuarto de los votantes participen en la consulta. Para el caso de Costa Rica, se puede utilizar el referéndum abrogatorio contra la legislación normal y también contra las reformas constitucionales; siendo que en este último caso, para llegar a un resultado válido y vinculante, el umbral de participación debe alcanzar al menos el 40% del padrón electoral. En Uruguay, la derogación de Ley mediante consulta popular debe ser convocada dentro de un año después de sancionada la ley en cuestión y debe contar con el apoyo de al menos, el 25% de los votantes inscritos. Venezuela, además del referente abrogatorio contra ley también es posible usarlo con decreto de rango inferior a la ley firmado por el Presidente, exceptuando en materia presupuestaria impuestos, derechos humanos y tratados internacionales.

En la Constitución Política de Colombia de 1991, se establece la regulación de los mecanismos de democracia directa y de democracia participativa, donde se puede considerar que los privilegia y es uno de sus ejes constitucionales principales (Ramírez Nárdiz, 2009); de conformidad con el artículo 40:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho, puede:

- 1) Elegir y ser elegido.
- 2) Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
- 3) Construir partidos políticos, movimientos y organizaciones políticas, sin limitación alguna; formar parte libremente de ellos y difundir sus ideas y programas.
- 4) Revocar el mandato de los elegidos en los casos y las formas que establezcan la Constitución y la Ley.

- 5) Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
- 6) Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley.
- 7) Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o adopción, que tengan doble nacionalidad. La Ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

En el artículo 103 de dicha Constitución, se establece que son también mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio de la soberanía popular, el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Colombia en su Constitución Política vigente, establece explícitamente en varios artículos los siguientes mecanismos de consulta popular:

- Consulta del Presidente de la República al pueblo sobre decisiones de trascendencia nacional, artículo 104 Cn.
- Consulta de los Gobernadores y Alcaldes, según el caso, para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, artículo 105 Cn.
- Referéndum derogatorio (abrogatorio) de ley, artículo 170 Cn.
- La forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios indicada en la Ley de Ordenamiento Territorial, artículo 319 Cn.
- Consulta popular para el ingreso de un municipio interesado a una provincia ya constituida, artículo 321 Cn.
- Reforma a la Constitución Política mediante referéndum, artículo 374 Cn.
- Consulta popular para la convocatoria de una Asamblea Constituyente, con al menos un tercio de los integrantes del censo electoral, artículo 376 Cn.
- Referéndum a reformas constitucionales, referente a los derechos fundamentales aprobadas por el Congreso a solicitud de un 5% de los ciudadanos y ciudadanas que integran el censo electoral, que se derogan por el voto negativo de la mayo-

ría de los sufragantes, siempre que hubiesen participado al menos un cuarto (25%) del censo electoral, artículo 377 Cn.

- Referéndum a solicitud del Congreso de una reforma parcial constitucional, votando positivamente o negativamente para la aprobación de la reforma, se requiere el voto afirmativo de la mayoría de los votantes, y que el número de participantes en la consulta sea superior a la cuarta parte (25%) de los ciudadanos y las ciudadanas que integren el censo electoral, artículo 378 Cn.

La Constitución Política de Colombia establece que la ley debe desarrollar estos artículos constitucionales y así lo ha hecho el Congreso de la República en las leyes estatutarias 131 y 134 de 1994, y desarrollado su sentido con la interpretación que de ellas hizo la Corte Constitucional Colombiana en sus sentencias C-180/1994, del 04 de abril de 1994, para la Ley 134 y C-011/1996, del 21 de enero de 1996, para la Ley 131; donde en la sentencia C-180/1994, la Corte Constitucional afirma que:

En la democracia participativa, el pueblo no sólo elige sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como, la de dejar sin efecto o modificar lo que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes han elegido. (...) En síntesis, la participación ciudadana dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Ésta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como, su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social (Secretaría del Senado de Colombia).

La Ley 134 conceptúa el plebiscito en su artículo 7 y lo regula en sus artículos del 77 al 80; lo define como “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo”; y el pueblo decide por la mayoría del censo electoral, según el artículo 80. El referéndum lo define el artículo 3 y lo re-

gula en los artículos del 32 al 49, establece que es “la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente”, refiriéndose en el primer caso al referéndum aprobatorio y en el segundo caso, al referéndum derogatorio pudiendo ser nacional o territorial, según el tipo de norma sometida al referéndum.

La referida Ley 134, en su artículo 8, conceptúa que “la consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”; y la regula en sus artículos del 50 al 57. No se pueden hacer consultas populares sobre temas que impliquen una modificación de la Constitución, y la decisión del pueblo en consulta popular es de carácter obligatorio, pero dicha consulta para ser válida debe obtener la mayoría de los sufragistas con una participación, al menos, de la tercera parte de los ciudadanos del respectivo censo electoral.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, del 30 de diciembre de 1999, en su preámbulo afirma que dicha norma fundamental tiene como objetivo “(...) refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica (...)” y en el artículo 5 establece mecanismos de democracia directa en coexistencia con la democracia indirecta (representativa) y reza: “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.

La democracia directa, la democracia participativa y la democracia electiva son elementos sustantivos de la forma de gobierno y la organización sociopolítica en la Constitución venezolana, además de la revocación de mandatos, que lo expresa en su artículo 6: “el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

En el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se expresa lo siguiente:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual, como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de condiciones más favorables para su práctica.

De manera similar, como en el artículo 103 de la Constitución Colombiana, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 70 establece una gama mecanismos de democracia directa o mecanismos de democracia participativa (Korn Blicht, 2008).

Artículo 70.- Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

En la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, se establecen los siguientes mecanismos de consulta popular:

- Referéndum consultivo para materias de especial trascendencia nacional por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, por acuerdo de la mayoría de los

integrantes de la Asamblea Nacional o por solicitud ciudadana con un número no menor del diez por ciento (10%) de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral, artículo 71.1 Cn.

- Referéndum consultivo de las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal, a iniciativa de la Junta Parroquial del Consejo Municipal, o del Consejo Legislativo, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes; a iniciativa del Alcalde o Alcaldesa, o del Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento (10%) del total de inscritos e inscritas en la circunscripción correspondiente que lo solicita, artículo 71.2 Cn.
- Referéndum revocatorio de mandato de funcionario electo por voto popular, artículo 72 Cn.
- Referéndum para aprobación de un proyecto de ley a solicitud de al menos, dos terceras partes de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, cuando participen al menos el veinticinco por ciento (25%) de los electores y sea aprobado afirmativamente, será ley de la República, artículo 73 Cn.
- Referéndum para aprobar o rechazar los instrumentos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencia a órganos supranacionales a solicitud del Presidente de la República en Consejo de Ministros, del voto de las dos terceras partes de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional o del quine por ciento (15%) de los electores o electoras inscritos o inscritas en el Registro Civil y Electoral, artículo 73 Cn.
- Referéndum abrogatorio total o parcialmente de leyes y decretos ejecutivos con fuerza de ley, exceptuando las leyes del presupuesto, las tributarias, las de crédito público, las de amnistía, las que protegen los derechos humanos, ni las que aprueben tratados internacionales; a solicitud ciudadana del no menos diez por ciento (10%) de los inscritos en el Registro Civil y Electoral o del Presidente de la República en Consejo de Ministros; y que cuente, al menos, con la participación del cuarenta por ciento (40%) de los inscritos en el Registro Civil y Electoral, artículo 74 Cn.
- Referéndum aprobatorio de proyecto de ley de iniciativa ciudadana que no ha iniciado su discusión en el período de sesiones ordinarias siguientes a su presentación, artículo 205 Cn.

- Referéndum para las enmiendas constitucionales, artículo 341 incisos 3 y 4 Cn.
- Referéndum de las reformas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional dentro de los treinta días siguientes a su sanción, artículos 344 y 345 Cn.
- Convocatoria de una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución, artículo 348 Cn.
- La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 entró en vigencia hasta después de su aprobación por el pueblo mediante un referéndum constituyente, Disposición Final Única de la Constitución.

La inclusión de mecanismos de democracia directa y mecanismos de democracia participativa, en el entramado constitucional venezolano con esa intensidad es compartida por otras repúblicas latinoamericanas en sus textos constitucionales, como Colombia, Ecuador, Bolivia... Sin embargo, dicho avance evolutivo en la democracia constitucional venezolana, una de las más elaboradas y desarrolladas que existen en el momento actual, ha sido objeto de fuertes críticas, que se hacen desde distintos ámbitos de la doctrina (Ramírez Nárdiz, 2009), -que a pesar de que no los compartimos- es bueno reflejarlos en este estudio como parte de los temores que infunden los cambios y creaciones de nuevos paradigmas.

Balance de la democracia directa en Venezuela:

Un buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos, y complementar adecuadamente la democracia representativa con eficaces fórmulas de participación directa.

Desde el punto de vista de su impacto institucional, la experiencia venezolana con la consagración y uso de instrumentos de democracia directa es mixta. Su inclusión constituyó un avance institucional y enriqueció las posibilidades de participación de la población. El contacto directo con su uso produjo una valoración positiva de la participación como un derecho ciudadano, y la capacidad para apreciar la eficacia de estos mecanismos. No obstante, al ser

concebidos como fórmulas para debilitar a la democracia representativa y para consolidar un orden político articulado en torno del trípode “caudillo-ejército-pueblo”, se diluye su eficacia como instrumentos renovadores de la democracia.

Desafortunadamente, la dinámica sociopolítica venezolana está francamente enrumbada hacia el autoritarismo, y la retórica de la democracia directa “participativa y protagónica” funge como fórmula legitimadora de ese modelo. En esta nueva etapa, incluso los instrumentos convencionales de la democracia podrán ser degradados, y quedarán subordinados al llamado poder comunal y al personalismo creciente del orden emergente. Es posible que la experiencia reciente con la democracia directa, con sus fallas y limitaciones, sirva de asidero para resistir la carga antidemocrática del llamado “socialismo bolivariano” (Korn Blicht, 2008, p. 128).

Es de notarse en el planteamiento de Korn Blicht (2008) su oposición y resistencia al cambio planteado en el paradigma democrático desde el neoconstitucionalismo latinoamericano, donde cada día son más crecientes los mecanismos de democracia directa en los sistemas normativos y en las praxis sociopolíticas.

La Constitución de la República de El Ecuador, del 20 de octubre de 2008, en su artículo 61 determina que:

Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

- 1) Elegir y ser elegidos.
- 2) Participar en los asuntos de interés público.
- 3) Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
- 4) Ser consultados.
- 5) Fiscalizar los actos del Poder Público.
- 6) Revocar los mandatos que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

Resulta de interés destacar que la Constitución ecuatoriana anterior del 5 de junio de 1998 ya contenía una amplia regulación de los mecanismos de democracia directa y preveía la posibilidad de presentar iniciativas legislativas populares, realizar

referéndums y ejecutar revocatorias de mandatos de Alcaldes, Perfectos y Diputados (Ramírez Nárdiz, 2009); las tres formas generales de mecanismos de democracia directa: las facultades de presentar proyectos de ley (iniciativa popular), de ser consultado (referéndum y plebiscito) y de revocar el mandato (revocatorio), ya se contemplaban en la Constitución de 1998 en sus artículos 26, 103 al 113, 146, 283, entre otros (Pachano, 2008).

Se establece en la referida Constitución Política de El Ecuador los siguientes mecanismos de consulta popular:

- Consulta popular para aprobar o rechazar propuesta de reforma constitucional, de iniciativa ciudadana, que la Función Legislativa no la haya tratado en el transcurso de un año, artículo 103 Cn.
- Consulta popular convocada por el Presidente de la República sobre asuntos que estime convenientes, artículo 104 Cn.
- Consulta popular a solicitud de los gobiernos autónomos descentralizados sobre temas de interés para jurisdicción por decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, artículo 104 Cn.
- Consulta popular sobre cualquier asunto, solicitada por la ciudadanía con el respaldo del cinco por ciento (5%) de los inscritos en el Registro Electoral cuando se de carácter nacional, y del diez por ciento (10%) cuando sea de carácter regional, del registro correspondiente, artículo 104 Cn.
- Referéndum para aprobar una enmienda constitucional que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, ni que modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, artículo 441 Cn.
- Referéndum de reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, artículo 442 Cn.
- Consulta popular para convocar a la Asamblea Constituyente, artículo 444 Cn.
- La Constitución Política de la República de El Ecuador vigente fue aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano para su entrada en vigencia, disposición final de la Cn.

Es importante señalar que la Constitución de El Ecuador del 2008 apuesta por ir más allá de la regulación concreta de los tra-

dicionales mecanismos de democracia directa, en ese sentido, especialmente se destaca el artículo 95 como una declaración de principios al señalar que:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de conducción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés públicos es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

En este artículo queda con firmeza la coexistencia de la democracia representativa y la democracia directa, con amplia participación comunitaria, y el derecho y la necesidad de las ciudadanas y los ciudadanos de participar en la vida pública del país, constituyendo esta declaración de principios, un aporte significativo al neoconstitucionalismo latinoamericano contemporáneo de la Constitución de la República de El Ecuador (Ramírez Nárdiz, 2009).

La Constitución de El Ecuador es la que más espacio le dedica al establecimiento de los mecanismos de democracia directa (MDD), cuatro secciones del Capítulo Primero del Título IV, a saber: “Capítulo Primero: Participación en democracia” (...) “Sección Primera: Principios de la participación” (...) “Sección Segunda: Organización colectiva” (...) “Sección Tercera: Participación en los diferentes niveles de gobierno” (...) “Sección Cuarta: Democracia directa”, correspondiendo a los artículos desde el 95 hasta el 107.

La Constitución Política del Estado de Bolivia, del 09 de febrero de 2009, establece en su artículo 26 que “todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, de manera individual o colectiva”.

En relación a los mecanismos de participación popular en Bolivia es de destacar que, en 1930 se realizó el primer referéndum con un padrón de nueve preguntas, cuyos resultados fueron vinculantes, entre ellos la autonomía universitaria, el hábeas corpus, el rango constitucional a la Contraloría y el proceso de descentralización del gobierno que no se llegó a aplicar por el conflicto bélico con Paraguay, conocida por la Guerra del Chaco, de 1932 a 1935; sin embargo, fue hasta finales de los años noventa del siglo pasado y comienzos del siglo XXI, en un contexto boliviano de dudas sobre la democracia representativa, de desgaste de legitimidad partidaria, de escepticismo de los resultados del modelo de economía liberal y de la ascendiente beligerancia del multiculturalismo de los pueblos originarios se introdujo el referéndum en la Constitución, así como, la iniciativa ciudadana para plantear proyectos de ley en el año 2002 y 2004 (Romero Ballivián, 2008).

Entre 2004 y 2008, Bolivia organizó cuatro referéndums nacionales, siendo sin lugar a dudas, uno de los países del mundo con más alta ejecución de este tipo de ejercicios en la primera década del siglo XXI, señalando el uso del referéndum, en la búsqueda de soluciones a los problemas de la democracia boliviana de los últimos años y la voluntad de las y los bolivianos de encontrar soluciones a sus diferencias políticas y sociales, a través de mecanismos pacíficos institucionales y participativos.

La Constitución de Bolivia del 2009 establece los siguientes mecanismos de consulta popular:

- El referéndum revocatorio del mandato de personas que ejercen un cargo electo popularmente, artículo 240 Cn.
- El referéndum popular vinculante previo a la ratificación de tratados internacionales, que impliquen cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural o sesión de competencias institucionales o supranacionales en el marco de procesos de integración, artículo 257 Cn.
- Referéndum popular para la aprobación de un tratado internacional cuando lo requiera el cinco por ciento (5%) de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, o el treinta por ciento (30%) de los representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional o el Órgano Ejecutivo, artículo 259 Cn.
- Referéndum popular previo a la denuncia de un tratado internacional aprobado antes por referéndum, artículo 260 Cn.

- Referéndum de la voluntad popular para la activación de una Asamblea Constituyente Originaria Plenipotenciaria, artículo 411 inciso I Cn.
- Referéndum constitucional aprobatorio de cualquier reforma parcial de la Constitución, artículo 411 inciso II Cn.
- Referéndum del pueblo boliviano para aprobar la Constitución Política vigente del 2009, Disposición Final de la Constitución.

La Constitución Política del Estado de Bolivia, a diferencia de las otras constituciones latinoamericanas, establece en los artículos 11 y 26, además de la democracia directa y participativa, la democracia comunitaria, referente a la participación de la cosa pública a las comunidades, naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos.

La República del Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de mecanismos de democracia directa (González Rissotto, 2008), con al menos, dieciséis plebiscitos realizados en el siglo XX (Lissidini, 1998). La Constitución de 1918 fue producto de un plebiscito que la legitimó con el apoyo del noventa y cinco por ciento (95%) de los votantes y fue aprobada en dos legislaturas sucesivas, y en su artículo 141, se consagraba el derecho de iniciativa popular sobre asuntos de una localidad si era apoyado por el veinticinco por ciento (25%) de los inscritos en una circunscripción.

La Constitución de 1934 fue aprobada mediante otro plebiscito luego de un golpe de Estado (Lissidini, 1998), en cuyo texto coexistían el gobierno representativo con mecanismos de democracia directa, incluyendo en su artículo 265 la institución del referéndum en materia municipal y en su artículo 266, la iniciativa popular legislativa, que se contemplaba en el artículo 141 de la anterior Constitución, pero que se establecía con el quince por ciento de los inscritos residentes de la localidad que tendrían derecho a la iniciativa, ante su respectiva junta en asuntos de dicha jurisdicción (González Rissotto, 2008). Fue hasta la Constitución de 1967 que se incluye otros mecanismos de participación popular, el referéndum, constituyendo un recurso de control sobre las leyes aprobadas por el Poder Legislativo, adquiriendo en Uruguay los MDD a partir de esta Constitución nuevas características (Lissidini, 1998). El artículo 79 inciso 2 reza que “el veinticinco por ciento del total de inscritos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su pro-

mulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo”.

En el mismo inciso 2 del artículo 79 constitucional fija las excepciones del referéndum nacional, al disponer que “estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributo, tampoco cabe en los casos que la iniciativa es privativa del Poder Ejecutivo”.

La reforma constitucional de 1984 en la República de Argentina es la que introduce como norma constitucional federal los mecanismos de democracia directa, reconociendo en ella la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana, estableciéndose el referéndum previo vinculante, el cual no puede ser vetado por el Poder Ejecutivo, así como, se introdujo en el texto constitucional el referéndum consultivo no vinculante, por los cuales cualquiera de las Cámaras o el Presidente de la República puede convocar a las y los ciudadanos a referirse sobre un tema determinado. En el artículo 40 de la Constitución Argentina vigente se establece que la Cámara de Diputados puede convocar un referéndum vinculante. El Ejecutivo no tiene poder de vetar la ley en caso de ser aprobada la propuesta. Cualquiera de las Cámaras del Congreso puede convocar un referéndum no vinculante. También, el Presidente de la nación puede convocar sobre un tema de su competencia, también de manera facultativa y no vinculante.

En Argentina, si bien es cierto que hasta en la reforma de 1984 se introducen los MDD en su Constitución Política, veinte de las veintitrés provincias existentes y la ciudad autónoma de Buenos Aires, a lo largo del siglo pasado, habían introducido a nivel de sus constituciones provinciales leyes y ordenanzas propias de la provincia, diversos MDD (consultas populares) como instrumentos normativos de democracia directa.

Desde la reforma constitucional de 1984, que incluía los MDD en la Constitución de la Nación Argentina, se han realizado algunas consultas populares, entre las que cabe mencionar la consulta de 1984 de un plebiscito no vinculante para ratificar el acuerdo limítrofe con Chile; en el año 2000 y 2004, se realizaron consultas populares no vinculantes en municipios de la provincia de San Luís; y en el año 2003, hay varios casos de consultas impulsadas por la ciudadanía, presentadas en municipios de Esquel (Welp, 2008).

En la Constitución Política de Perú de 1993, se reconoce como derecho ciudadano la revocación de autoridades electas popularmente, la iniciativa legislativa popular y la consulta popular (referéndum). Según el artículo 32 de la Constitución Política, pueden ser sometidos a referéndum la aprobación de normas jurídicas con rango de Ley, las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización; están excluidas de cualquier consulta popular la disminución de los derechos fundamentales de las personas, las normas de carácter tributario, las normas de carácter presupuestal y los tratados internacionales. El referéndum es de carácter obligatorio para aprobar reformas constitucionales, salvo que dicha reforma sea aprobada en el Congreso por dos legislaturas sucesivas, el cual puede ser convocado por las y los ciudadanos con al menos, un diez por ciento (10%) del electorado nacional, todo esto de acuerdo al artículo 206 Cn.

En Perú, las más recientes consultas populares realizadas son las de 1993, aprobando un referéndum vinculante de ratificación de la Constitución Política; en el 2002, en el municipio de Tambo Grande, contra la cesión de tierras a una empresa multinacional; en el 2007, referéndum contra una mina de cobre a cielo abierto, donde más del 60% del padrón electoral participó y de éstos, un 90% se manifestó en contra de la mina; y en 1993, se presentó una propuesta ciudadana de referéndum solicitando la nulidad de la Ley de interpretación auténtica, que permitía a Fujimori presentarse a reelección presidencial por tercera vez consecutiva, y aunque se presentaron más de un millón doscientas mil firmas en dicha solicitud de referéndum, dicha solicitud fue desestimada por el Congreso y la convocatoria nunca llegó a producirse (Welp, 2008).

La Constitución brasileña de 1988 establece la coexistencia de la democracia representativa con mecanismos de democracia directa al afirmar en su artículo 1: *“Parágrafo Único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”*. En su artículo 14 determina como mecanismos de democracia directa, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; *“artículo 14: a soberania popular será exercida pelo sufragio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular”*. El Congreso Nacional tiene la facultad exclusiva de autorizar los referéndums y convocar los

plebiscitos, según el artículo 49 constitucional, que reza: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV- Autorizar referendo e convocar plebiscito”.

También, el artículo 18 de la Constitución de la República Federativa del Brasil prevé la necesidad de la consulta popular a la población directamente interesada en las modificaciones territoriales, tanto para la fusión, división, o creación de nuevos Estados o municipios.¹

Es interesante reflejar el plebiscito realizado en Brasil, el 21 de abril de 1993, sobre el sistema de gobierno, donde las ciudadanas y los ciudadanos brasileños optaron por mantener a Brasil como una república presidencialista en contraposición con el de una monarquía parlamentaria, que recibió únicamente el 7.5% de respaldo (casi siete millones de brasileños) (Ramírez Nárdiz, 2009).

En la reforma constitucional del 2002 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, se introducen los mecanismos de democracia directa, de participación popular, en los artículos 102, 105, 129 y 195, donde se establecen referéndum para las reformas parciales a la Constitución y aprobación de normas legislativas, exceptuando la materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. También, se establece el referéndum abrogatorio.

1 Se transcribe el artículo 18 de la Constitución de la República Federativa del Brasil, donde se establece la consulta popular en asuntos de organización política municipal:

Artículo 18: (...) 3º Os Estados podem incorporar-se entre se, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones es la institución estatal encargada de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y emitir los resultados de los procesos del referéndum.

Los referéndums tienen limitaciones temporales, no pudiendo convocarse a más de un referéndum al año, ni tampoco seis meses antes ni después de las elecciones nacionales para Presidente de la República.

Los resultados de los referéndums en Costa Rica sólo serán vinculantes cuando participen, al menos, 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para consultas sobre legislación ordinaria y una participación mínima del 40% para las reformas parciales a la Constitución y asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

La convocatoria a este derecho de la población para la aprobación o derogación de leyes y reformas parciales de la Constitución sólo es válida cuando sea convocada, al menos, por un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

También, puede convocar a referéndum el Poder Legislativo mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la asamblea legislativa.

No cabe el referéndum en proyectos relativos a proyectos de ley en materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

La Constitución Política de la República de Costa Rica prevé reserva de ley para regular la facultad de legislar mediante referéndum popular, la cual deberá ser aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Poder Legislativo.²

2 Los artículos que prevén el referéndum popular para legislar la población directamente son los siguientes:

Artículo 102: El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: 9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para

En la vigente Constitución Política de la República de Chile de 1980, incluidas sus reformas del 2000, el artículo 5 establece el

el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Artículo 105: La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Artículo 129: (...) La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución.

Artículo 195: La Asamblea Legislativa podrá reformar parcialmente esta Constitución con absoluto arreglo a las siguientes disposiciones:

(...) 8) De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

plebiscito como una forma de ejercicio de la soberanía, en el artículo 32 se determina como facultad del Presidente de la República su convocatoria para reformas constitucionales, el artículo 107 hace referencia a las consultas populares y a la participación ciudadana en materia regional o local, y los artículos 117 y 119 a la consulta popular en materia de reformas constitucionales.

El artículo 107 de la Constitución Política de la República de Chile determina la aprobación de una Ley Orgánica Constitucional con las atribuciones y funciones de las autoridades municipales y prevé que en ella misma sean determinadas las materias que deben ser sometidas a consultas no vinculantes o a plebiscitos con la proporción de ciudadanos establecidas en dicha ley para cada caso, así como, la competencia municipal del Alcalde, con acuerdo del Consejo o a requerimiento de dos tercios de los concejales para realizar estas consultas no vinculantes o plebiscitos, donde debe establecerse la forma de la convocatoria y los efectos de dichas consultas.

También, prevé en el artículo 117 la consulta a la ciudadanía mediante el plebiscito ante controversias del Presidente de la República y el Congreso, con una totalidad mayor a dos tercios de sus miembros en cada Cámara, para proyectos de reforma constitucional y a solicitud del Presidente de la República sobre las cuestiones en desacuerdo. La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse a través de un decreto presidencial dentro de los treinta días siguientes en que ambas Cámaras, con votación mayor a dos tercios de los miembros, insistan en la controversia con el Presidente de la República en la reforma constitucional; si el desacuerdo fuese parcial, o fuese en parte del proyecto de reforma constitucional, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal calificador de dicho plebiscito especificará el texto del proyecto de reforma constitucional aprobado por la ciudadanía, el cual deberá ser promulgado dentro de los cinco días después del mismo.³

La República de El Salvador en su Constitución Política vigente de 1983, incluyendo sus reformas hasta el 2003, estable-

3 Lo conducente a las consultas populares en la República de Chile, se encuentran en los artículos referidos:

Artículo 5. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece (...)

*Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República:
(...) 4º Convocar a plebiscito en los casos del artículo 117(...)*

Artículo 107. (...) Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos (...)

(...) Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana (...)

Artículo 117. (...) El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito (...)

(...) En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo (...)

Artículo 119. La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener

ce el concepto de gobierno como republicano, democrático y representativo, sin embargo, determina como derecho del ciudadano el participar en las consultas populares en el artículo 73 y en el artículo 89, se determina que el proyecto y bases de la Unión Centroamericana deben ser sometidos a consulta popular.

No se establecen en dicha Constitución, ni los mecanismos, ni los porcentajes mínimos de convocatoria, ni aprobación de estas consultas populares, que aunque no lo diga explícitamente, éstas deberán ser producto de ley de la materia.⁴

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 establece con claridad en su artículo 140 que su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo; pero establece mecanismos de democracia directa a través de la con-

lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso. El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.

- 4 La consulta popular directa en la República de El Salvador está reflejada en los siguientes artículos:

Artículo 73.- Los deberes políticos del ciudadano son:

(...) El ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución.

Artículo 89. (...) El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular.

sulta popular para las decisiones políticas de especial trascendencia, las reformas constitucionales y para el problema limítrofe con Belice.

Las consultas populares son realizadas por el Tribunal Supremo Electoral, a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, quienes deben fijar con precisión la o las preguntas que se someterán a la ciudadanía.

Las reformas constitucionales para entrar en vigencia, deberán ser ratificadas mediante consulta popular, las que, de ser ratificada por la población, entrarán en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral confirme dicha ratificación; de no obtenerse este resultado, el proyecto de reforma constitucional quedará anulado.

Cabe señalar, que la reforma constitucional de 1998 fue eliminada por una consulta popular después de aprobada por el Congreso de la República de Guatemala.⁵

5 *En la Constitución de Guatemala se determina la consulta popular en los artículos que a continuación se citan:*

Artículo 173.- Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución.

Artículo 277.- Iniciativa. Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución: (...)

(...) d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

Artículo 280.- Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes

La Constitución Política de la República de Honduras, en su artículo 4, establece que “la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa”; pero de inmediato, en el artículo 5 determina que “el gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa” e instituye como mecanismos de consulta popular: el referéndum y el plebiscito, para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional en el mismo artículo constitucional, con el fin de obtener la estabilidad política y la conciliación nacional.

El Tribunal Supremo Electoral de Honduras es el organismo facultado a realizar las consultas ciudadanas, cuyo resultados serán de obligatorio cumplimiento, siempre que, participen al menos, el 51 % de las y los ciudadanos inscritos en el censo nacional electoral y se obtenga el voto afirmativo de la mayoría.

Si el resultado de la consulta nacional ciudadana no es afirmativo, no podrá volver a realizarse plebiscitos o referéndums sobre los mismos temas, ni en el siguiente período de gobierno del país.

El Presidente de la República no tiene facultad de veto en los resultados de las consultas realizadas por medio de referéndum o plebiscito y, por el contrario, está obligado por mandato constitucional a promulgar las normas jurídicas aprobadas por este mecanismo de consulta ciudadana; el Congreso Nacional deberá ser informado por el Tribunal Supremo Electoral en un plazo no mayor de diez días de los resultados de dichas consultas y orde-

del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución.

Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

Artículo 19 de las Disposiciones Transitorias y Finales.- Belice. El Ejecutivo queda facultado para realizar las gestiones que tiendan a resolver la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice, de conformidad con los intereses nacionales. Todo acuerdo definitivo deberá ser sometido por el Congreso de la República al procedimiento de consulta popular previsto en el artículo 173 de la Constitución.

nará la puesta en vigencia de lo que resulte como consecuencia mediante el procedimiento constitucional de vigencia de la ley.⁶

-
- 6 Lo referente a la consulta popular en la Constitución de Honduras, se determina en el artículo 5, que dice:

Artículo 5.- El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública, a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional.

A efecto de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional.

Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional, determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares.

El referéndum se convocará sobre una Ley Ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas para su ratificación o desaprobación por la ciudadana.

El plebiscito se convocará solicitando de los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los Poderes Constituidos no han tomado ninguna decisión previa.

Por iniciativa de por los menos diez (10) Diputados del Congreso Nacional, del Presidente de la República en resolución del Consejo de Secretarios de Estado o del seis por ciento (6%) de los ciudadanos, inscritos en el Censo Nacional Electoral, habilitados para ejercer el sufragio, mediante sus firmas y huellas dactilares debidamente comprobadas por el Tribunal Supremo Electoral, el Congreso Nacional conocerá y discutirá dichas peticiones, y si las aprobara con el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros; aprobará un Decreto que determinará los extremos de la consulta, ordenando al Tribunal Supremo Electoral, convocar, organizar y dirigir las consultas a los ciudadanos señaladas en los párrafos anteriores.

En la Constitución Política de Panamá de 1972, con sus reformas hasta el 2006, se establece que “su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo”, en el artículo 1; así como, determina la coexistencia de mecanismos de democracia directa, referéndum para asuntos municipales en el artículo 239 Cn;⁷ la reforma constitucional deberá ser sometida a referéndum popular dentro del plazo de tres a seis meses de aprobada la misma por la Asamblea Nacional, según el artículo 313 Cn;⁸ las re-

El ejercicio del sufragio en las consultas ciudadanas es obligatoria. No serán objeto de referéndum o plebiscito los proyectos orientados a reformar el Artículo 374 de esta Constitución.

Asimismo no podrán utilizarse las referidas consultas para asuntos relacionados con cuestiones tributarias, crédito público, amnistías, moneda nacional, presupuestos, tratados y convenciones internacionales y conquistas sociales.

Corresponde al Tribunal Supremo Electoral, informar en un plazo no mayor a diez (10) días al Congreso Nacional os resultados de dichas consultas. El resultado de las consultas ciudadanas será de obligatorio cumplimiento:

- a) Si participan por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral al momento de practicarse la consulta; y,*
- b) Si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos.*

Si el resultado de la votación no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el siguiente período de Gobierno de la República. El Congreso Nacional ordenará la puesta en vigencia de las que resulten como consecuencia de la consulta mediante procedimiento constitucional de vigencia de la ley. No procede el veto presidencial en los casos de consulta por medio de referéndum o plebiscito. En consecuencia, el Presidente de la República ordenará la promulgación de las normas aprobadas.

- 7 Artículo 239. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos.*
- 8 Artículo 313. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete o a la Cor-*

formas parciales o totales de la Constitución Política realizadas por la Asamblea Constituyente deben ser sometidas a referéndum dentro de tres a seis meses después de aprobadas, artículo 314 Cn;⁹ el artículo 325 Cn establece que debe efectuarse un

te Suprema de Justicia. Dichas reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

(...) 2. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura, y aprobado, igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En esta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Constitucional aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Constitucional por la segunda legislatura.

- 9 *Artículo 314. Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral.*

Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Realizada la elección, la Asamblea Constituyente Paralela se instalará formalmente e iniciará sus deliberaciones por derecho propio, tan pronto el Tribunal Electoral entregue las credenciales respectivas a sus integrantes.

La Asamblea Constituyente Paralela estará integrada por sesenta constituyentes, quienes deberán representar proporcionalmente a los pana-

referéndum nacional para los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo y sean aprobados por el Órgano Legislativo “sobre el Canal de esclusas, sus zonas adyacentes y la protección de dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas”; también, en el mismo artículo 325 se establece el referéndum de cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo Canal. En base a este mandato constitucional, es que se realizó un referéndum previo a la ampliación del Canal de Panamá.¹⁰

meños de todas las provincias y comarcas, de acuerdo con la población electoral, y se permitirá, además de la postulación partidaria, la libre postulación. Para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes.

La Asamblea Constituyente Paralela podrá reformar la actual Constitución de forma total o parcial, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos, ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un periodo no menor de seis meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con su labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.

El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.

El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

10 Artículo 325. Los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la pro-

La Constitución de la República de Paraguay de 1992 establece en su artículo 2 que “la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce conforme lo dispuesto en su Constitución”; determina en el artículo 121 el referéndum y en el 122 las materias que no podrán ser objeto del mismo; según el artículo 290, las enmiendas a la Constitución deben ser sometidas a un referéndum dentro de un plazo de 180 días después de aprobadas por ambas Cámaras del Congreso.

En Paraguay, el referéndum legislativo, el cual es aprobado mediante una ley del Poder Legislativo, puede ser o no vinculante y se establece una reserva de ley donde deberá ser reglamentado todo el procedimiento y la determinación de esto.

Se excluye como objeto de referéndum todas las materias que tengan que ver con:

1. Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales.
2. Las expropiaciones.
3. La defensa nacional.

tección de dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa.

Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez, si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior.

Esta disposición se aplicará también a cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel del mar por la ruta existente, que proponga realizar la Autoridad del Canal de Panamá, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o pertenecientes a otro Estado u otros Estados. En estos casos, se someterá a referéndum la propuesta de construcción, la cual deberá ser aprobada previamente por el Órgano Ejecutivo y sometida al Órgano Legislativo para su aprobación o rechazo. También será sometido a referéndum cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo Canal.

4. La limitación de la propiedad inmobiliaria.
5. Las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de la Nación.
6. Las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.

Toda reforma parcial a la Constitución de la República del Paraguay, una vez aprobada por mayoría absoluta de ambas Cámaras del Congreso, se someterá a referéndum dentro del plazo de ciento ochenta días para que sea sancionada, promulgada e incorporada al texto constitucional.¹¹

-
- 11 El Referéndum como forma de consulta popular en la República de Paraguay está contemplado en el siguiente articulado constitucional:

Artículo 121 - Del Referéndum

El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley.

Artículo 122 - De las materias que no podrán ser objeto de

Referéndum

No podrán ser objeto de referéndum:

1. *Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales;*
2. *las expropiaciones;*
3. *la defensa nacional;*
4. *la limitación de la propiedad inmobiliaria;*
5. *las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de la Nación, y*
6. *las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.*

Artículo 290 - De la Enmienda

Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de

La Constitución de la República de Cuba establece que “es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberana, organizada con todos y para el bien de todos (...)” (artículo 1 Cn), donde “las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios, y además, los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento” (artículo 68, incisos b) y c) Cn). En Cuba, la soberanía radica en el pueblo, quien la ejerce de forma directa o a través de sus representantes: “ese poder es ejercido directamente por el pueblo o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ella se derivan” (artículo 3 Cn).

En la Constitución de Cuba, se establece el referéndum en el artículo 90, inciso e):

Artículo 90.-Son atribuciones del Consejo de Estado: (...) e) disponer lo pertinente para realizar los referendos que acuerde la Asamblea Nacional del Poder Popular (...)

Aunque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no aparece ninguna referencia a los mecanismos de democracia directa, en la actualidad, veintidós Estados tienen establecido MDD como referéndum o plebiscito en sus marcos cons-

cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.

El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año.

Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto institucional.

titucionales. La aparición de MDD en las constituciones locales mexicanas se dio a partir de la segunda década de 1990 y la primera del presente siglo. También, la figura del plebiscito, como del referéndum se encuentra en la Legislatura Estatal de los congresos locales, o bien, de los ayuntamientos. La figura del plebiscito aparece ante las acciones del Ejecutivo local para cuestionar o validar actos o decisiones de los gobiernos, tanto en el ámbito estatal, como en el ámbito municipal; y en el caso del referéndum, permite a través de la opinión ciudadana, derogar parcial o totalmente iniciativas legales o reglamentarias del Congreso Local, o bien, del ayuntamiento (Zayas Ornelas, 2007).

Las consultas populares son “convocatorias para que la ciudadanía decida o exprese mediante el voto su opinión sobre asuntos de índole constitucional o relacionados con propuestas legislativas o temas de importancia nacional” (Zovatto, 2006, p. 242), las que se pueden clasificar en tres subtipos: el referéndum, el plebiscito y la consulta popular propiamente dicha, las que pueden ser vinculantes o consultivas; pueden ser obligatorias u optativas; las primeras, por mandato constitucional y las otras, a decisión de la instancia legislativa; a su vez, se pueden diferenciar las consultas populares en mecanismos desde arriba y desde abajo, si fueren convocadas por instancias gubernamentales en el primer caso, mientras que los segundos se refieren a las convocadas por la ciudadanía (Hevia de la Jara, 2010).

Clasificación de consultas populares en Latinoamérica

País	Vinculante	Consultiva	Obligatoria	Optativa	Desde arriba	Desde abajo
Argentina	X	X	X		X	X
Bolivia	X		X		X	X
Brasil	X		X		X	
Colombia	X		X		X	X
Costa Rica	X		X		X	X
Cuba	X			X	X	X

<i>Chile</i>	X	X	X		X	
<i>Ecuador</i>	X		X		X	X
<i>El Salvador</i>	X	X	X		X	
<i>Guatemala</i>	X		X		X	
<i>Honduras</i>	X			X	X	X
<i>México</i>	X	X		X	X	X
<i>Nicaragua</i>	X	X		X	X	X
<i>Panamá</i>	X		X		X	X
<i>Paraguay</i>	X	X	X		X	
<i>Perú</i>	X		X		X	X
<i>Uruguay</i>	X		X		X	X
<i>Venezuela</i>	X		X		X	X

Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto, la consulta popular en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es de las reformas del 2012 al 2015, veintitrés de los treinta y dos Estados de la República Federal ya contenían en sus ordenamientos jurídicos algún tipo de consulta popular; un ejemplo de ello es la consulta popular realizada en 1993 en el Distrito Federal, cuyo objetivo fue modificar el estatus legal del D.F., consulta que fue no vinculante. (Hevia de la Jara, 2010).

II.2. Toma de posición

Si bien es cierto, ha corrido mucha tinta en oposición a las consultas populares, algunas de ellas, verdaderas alertas a considerarse, no es menos cierto, a como ha quedado demostrado, que en todas las diecinueve analizadas en América Latina aparece con claridad mecanismos de democracia directa, al estilo de consultas populares de diversas maneras. Entre los argumentos más frecuentes en contra de las consultas populares es el debilitamiento de la institucionalidad democrática, manifestada en los gobiernos representativos, por la disminución de legitimidad de los representantes electos; la toma de decisión del pueblo altamente influenciada por discursos populistas y demagógicos; la poca o pobre información para tomar decisiones deliberadas sobre el tema en consulta, pudiendo tomarse decisiones impor-

tantes sustentadas en conocimientos parciales, desinformaciones o en base a factores ajenos al tema.

Lo correcto es ver estas oposiciones a las consultas como elementos a superarse para que cada día dichas consultas populares tengan más validez, más legitimidad y sean un verdadero ejercicio democrático.

Considero que las leyes o reformas constitucionales sometidas a referéndum tienen una mayor legitimidad, una mayor aceptación popular en su aplicación y, por ende, una mayor eficacia y eficiencia social y judicial. Las acciones de gobierno tomadas después de un plebiscito, se realizan con mayor celeridad y menor oposición popular en su ejecución e implementación.

Como conclusión personal, diré que las consultas populares se irán perfeccionando en cuanto a sus mecanismos de aplicación y en cuanto a sus objetivos, y se irán profundizando cada vez más; no percibo, ni a breve, ni a mediano plazo, un retroceso en este mecanismo de democracia directa, lo que sí no puedo asegurar es cuál va a ser el límite de actuación del mismo en un futuro, ya que podría tener un universo ilimitado, afectando sensiblemente la democracia representativa.

III. Iniciativa legislativa popular

La iniciativa legislativa popular es el mecanismo de democracia directa por medio del cual, las y los ciudadanos tienen la facultad de proponer legislación; esto puede ocurrir tanto a nivel nacional, como a nivel subnacional (estatal o provincial), mediante la presentación de proyectos de ley o incluso, en algunos casos, leyes de reformas constitucionales (Gómez Campos, 2010).

Este tipo de MDD abre la agenda política a la posibilidad de un debate público, estableciendo un procedimiento proactivo a temas y grupos más amplios que simplemente el Órgano Legislativo, haciendo al ciudadano más sujeto del quehacer político. El grado de institucionalización de la iniciativa legislativa popular dentro de cualquier gobierno es un claro indicador que muestra la receptividad y apertura del sistema político a las demandas ciudadanas, que son canalizadas a través de estos mecanismos de democracia directa, que van más allá de los partidos políticos (García Chourio, 2009).

Con este MDD, se trata de entender el nivel de receptividad del Estado más como un proceso político que como una mera función administrativa, buscando soluciones desde el ciudadano; el potencial democratizador de la iniciativa legislativa popular depende de los rasgos institucionales que adopte su diseño en los regímenes democráticos actuales. Lissidini (2008) propone una clasificación de estos MDD a partir de las significaciones que presenta en algunas constituciones de los países de América Latina; esta autora distingue tres tipos de iniciativas populares legislativas: la primera, que consiste en el derecho de los ciudadanos a presentar leyes ante los Órganos Legislativos, que denominaremos iniciativa legislativa; la segunda, caracterizada por la posibilidad de las y los ciudadanos de proponer leyes y reformas constitucionales de manera directa, mediante referéndum o consulta popular; y la tercera, el veto popular o abrogación de leyes, lo que le permite a las y los ciudadanos proponer o realizar la derogación parcial o total de una ley. En el primer caso, por lo general, los ciudadanos, reuniendo un determinado número de firmas, presentan la iniciativa de ley ante el Órgano Legislativo, quien debe estudiarlo y considerarlo como una

propuesta de Ley y darle el curso correspondiente en la elaboración de leyes; los otros dos dependen para su realización de la consulta directa a las y los ciudadanos.

En muchas constituciones latinoamericanas, este tipo de mecanismos de democracia directa cuenta con excepciones o limitación generalmente referida a leyes internacionales, a leyes presupuestarias, a leyes tributarias, a amnistía o a indulto.

La iniciativa legislativa popular se contempla ya desde el siglo XVIII, donde se preveía la iniciativa y el veto popular de la legislación, así como la iniciativa popular de revisión constitucional (Condorcet, 1980); la formulación más habitual de la iniciativa popular es la iniciativa popular legislativa, en la cual, determinada fracción del electorado tiene derecho de hacer una propuesta de ley al Parlamento o a otros Órganos Legislativos de distinto ámbito territorial (Ramírez Nárdiz, 2009); la iniciativa legislativa popular “consiste en que un determinado número de ciudadanos políticamente capaces pueda presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento” (Kelsen 1980, p. 65).

Kelsen (1980) mismo ya preveía que la iniciativa legislativa popular pudiera estar aparejada a la realización de una consulta popular para su ratificación: “la iniciativa popular puede proponer a la vez un proyecto y exigir que sea sometido a referendo” (p. 55).

La iniciativa popular determina un factor dinamizante del Órgano Legislativo, ya que “lo que procura, ante todo, es dinamizar la instancia legislativa, para impedir que el sistema constitucional quede secuestrado por ella” (Vega García, 1985, p. 121).

Ramírez Nárdiz (2009, pp. 143-144) establece algunos presupuestos para que se dé la iniciativa popular:

Puede darse también el caso de que la iniciativa popular consista en:

- 1) iniciativa de reforma constitucional: petición de una parte del electorado de que se produzca una reforma de la Constitución.
- 2) iniciativa de convocatoria constituyente: petición de una parte del electorado de apertura de un proceso constituyente con el objetivo de redactar una nueva Constitución.

- 3) iniciativa para la convocatoria de una consulta popular: petición de una parte del electorado de que se convoque a consulta popular: Tiene distintas modalidades:
 - a) iniciativa de referendo consultivo: petición de una parte del electorado de que se convoque una consulta popular consultiva. Kelsen lo contempla cuando indica que *“es posible que las Constituciones estipulen que cuando cierto número de ciudadanos lo pida, un proyecto aprobado por el parlamento deba someterse a un referendo.”*
 - b) iniciativa de referendo para la derogación total o parcial de leyes: petición de una parte del electorado de que convoque una consulta popular con el fin de plantear que se derogue una norma jurídica ya existente.
 - c) iniciativa de referendo de tratados: petición de una parte del electorado de que se someta a consulta popular un tratado internacional que vincula al Estado.
 - d) iniciativa de consulta popular para la revocatoria de mandato: petición de una parte del electorado para que se convoque una consulta popular con el fin de plantear la revocación de un cargo o autoridad pública en ejercicio.
 - e) iniciativa de consulta popular para la apelación de sentencia: petición de una parte del electorado de que se someta a consulta popular una sentencia de un tribunal de justicia que verse sobre la constitucionalidad de una norma jurídica.

Desde múltiples ámbitos existe la petición de ampliar los supuestos actualmente previstos de la iniciativa popular (iniciativa popular para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, etc.).

En América Latina, se puede observar la iniciativa popular legislativa en catorce países del constitucionalismo latinoamericano: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En la República de Argentina, se requiere la firma de 1.5% del padrón en al menos seis distritos electorales para presentar una iniciativa popular, la que es remitida a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la que en veinte días deberá admitirla o pedir modificaciones. El Congre-

so deberá darle a la iniciativa legislativa popular expreso tratamiento dentro del término de doce meses. Se excluye de la iniciativa popular la reforma constitucional, los tratados internacionales, las leyes tributarias, las leyes presupuestarias y la materia penal (artículo 39 Cn).¹²

En Argentina, del año 2001 al 2014, se han presentado decenas de iniciativas legislativas, de las cuales solamente dos se han convertido en ley. Las iniciativas exitosas se produjeron en el año 2002, en medio de una álgida crisis política, que fueron “Derogación de jubilaciones de privilegios” y la iniciativa “El hambre es más urgente” (Welp, 2008).

De conformidad con la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, según su artículo 162, tienen iniciativa legislativa para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional, las y los ciudadanos y remite a la Ley y los reglamentos los procedimientos y requisitos para ejercer este mecanismo de democracia directa. También, tienen iniciativa de reforma parcial constitucional e iniciativa para la convocatoria de un referéndum que active la Asamblea Constituyente Originaria Plenipotenciaria para una reforma total, lo cual se puede realizar con la firma de al menos, el veinte por ciento (20%) del electorado, aprobada por dos tercios del total de los miem-

12 La ILP en Argentina se encuentra en el artículo constitucional siguiente:

Artículo 39o.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

bros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 411, inciso II Cn).¹³

En la Constitución de la República Federativa do Brasil, la iniciativa legislativa popular de carácter nacional se encuentra como derecho político en el artículo 14 inciso III y la iniciativa popular legislativa estatal, en el artículo 27 numeral 4. En el artículo 61 de dicha Constitución, se establece que la iniciativa popular para leyes federales debe ser presentada con al menos, el uno por ciento (1%) de respaldo del electorado nacional, dis-

-
- 13 El Estado Plurinacional de Bolivia establece la iniciativa legislativa y constitucional popular en los siguientes artículos:

Artículo 162. Tienen la facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional:

Las ciudadanas y los ciudadanos (...)

II. La ley y los reglamentos de cada Cámara desarrollarán los procedimientos y requisitos para ejercer la facultad de iniciativa legislativa.

Artículo 411.

I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

tribuido al menos, en cinco Estados, y que en ninguno de éstos se presente con un respaldo inferior a tres décimas porcentuales; la iniciativa popular en el proceso legislativo estatal en la Constitución Política queda con una reserva de ley para determinar el procedimiento de la misma.¹⁴

-
- 14 La iniciativa legislativa popular en la Constitución brasileña está en los siguientes artículos:

Artículo. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

III - iniciativa popular.

Artículo. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze (...)

4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Artículo. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

En el artículo 155 de la Constitución de Colombia, los ciudadanos y ciudadanas en un número igual o superior al cinco por ciento (5 %) del censo electoral nacional, podrán presentar proyectos de ley o de reformas constitucionales. En un número igual o mayor a la décima parte del censo electoral (10 %), podrán solicitar la abrogación o derogación parcial o total de una ley por medio de un referéndum, excluyéndose de este procedimiento las leyes en materia fiscal y tributaria, la ley de presupuesto, ni las aprobatorias de los tratados internacionales; quedan abrogadas si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participen al menos, una cuarta parte de los ciudadanos y ciudadanas que componen el censo electoral. También, se podrán presentar iniciativas de proyectos sobre asuntos de competencia de las respectivas corporaciones públicas territoriales, con al menos el diez por ciento (10 %) de las y los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, las que serán de obligatoria tramitación.¹⁵

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

15 Los artículos siguientes determinan la iniciativa legislativa popular en la Constitución de Colombia:

Artículo 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

En la Constitución de Costa Rica, en su artículo 123 se establece que al menos el cinco por ciento (5%) de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral tienen iniciativa para formar leyes. La iniciativa popular no procede cuando se trata de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. También tienen iniciativa popular para reforma constitucional el cinco por ciento (5%) de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La Constitución costarricense determina que se debe elaborar una ley con las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa que regule la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular, así como, el plazo perentorio que tiene la asamblea legislativa para votar definitivamente dichos proyectos de ley.¹⁶

En la Constitución de la República de Cuba, tienen iniciativa de Ley los ciudadanos con el respaldo de al menos, diez mil firmas de ciudadanos que tengan condición de electores, el Co-

16 La Constitución de Costa Rica prevé la ILP en el artículo siguiente:

Artículo 123.- Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.

La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución.

Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular.

mité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales, según el artículo 88, incisos d) y g) Cn.¹⁷

La iniciativa popular normativa establecida en el artículo 103 de la Constitución de Ecuador, se ejerce con el respaldo del cero punto veinticinco por ciento (0.25 %) de las personas inscritas en el registro electoral, la iniciativa puede ser para crear, reformar o derogar normas jurídicas. Para propuesta de reforma constitucional, se requerirá al menos, el respaldo del uno por ciento (1%) de las personas inscritas en el registro electoral.

Los proponentes de la iniciativa popular normativa deberán participar a través de representantes en el debate del proyecto de ley dentro del proceso de su formación. La Función Legislativa del Poder Público tiene ciento ochenta días para iniciar la discusión de dicha propuesta, de no hacerlo, la iniciativa entrará en vigencia como ley de la República.

La iniciativa ciudadana popular para propuesta de reforma constitucional debe ser tratada en un plazo de un año, de no serlo, los proponentes podrán solicitar al Concejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular para aprobar o desaprobar la reforma constitucional propuesta.¹⁸

17 La iniciativa legislativa popular en Cuba se encuentra en el siguiente artículo:

Artículo 88.-La iniciativa de las leyes compete: (...)

d) al Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las Direcciones Nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales; (...)

g) a los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa diez mil ciudadanos, por lo menos, que tengan la condición de electores.

18 La iniciativa popular normativa en la Constitución de la República del Ecuador, se establece en el siguiente artículo:

Artículo 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Debe-

En la Constitución de la República de Guatemala, según su artículo 277. d), el pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos tiene iniciativa para reforma a la Constitución Política.

La Constitución de Guatemala no prevé el derecho a los ciudadanos de presentar iniciativa popular normativa para leyes ordinarias, solamente para reformas constitucionales.¹⁹.....

rá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

- 19 La República de Guatemala considera la iniciativa legislativa popular en el siguiente artículo constitucional:

Artículo 277.- Iniciativa. Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución (..)

El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

En la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 35 y 71, apartado IV²⁰ se contempla la Iniciativa Legislativa Popular como derecho humano y se regula con reserva de ley.

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece que tienen iniciativa de ley los ciudadanos “respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional, y las de amnistía e indulto” (artículo 140, numeral 5).²¹ También, la misma Constitución Política establece que los ciudadanos no tienen iniciativa de reforma constitucional.

En la Constitución del Paraguay, la iniciativa popular de ley se encuentra en el artículo 123, donde se reconoce a los electores este derecho para proponerlo al Congreso, los requisitos y procedimientos los remiten a la ley de la materia. También se hace referencia a la iniciativa popular de ley en el artículo 203 de dicha Constitución. Las ciudadanas y los ciudadanos pueden solicitar la reforma total constitucional con la firma de treinta

20 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la iniciativa ciudadana de Ley en los siguientes artículos:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la Ley (...)

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I V. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

21 En la Constitución Política de Nicaragua, la iniciativa legislativa popular se refleja en el siguiente artículo:

Artículo 140. Tienen iniciativa de ley: (...)

5. Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

mil electores y la reforma parcial o enmienda constitucional, también con treinta mil electores, según versa en los artículos 289 y 290 Cn.²²

La iniciativa legislativa ciudadana, según la Constitución Política de la República del Perú, se encuentra determinada en el artículo 2 numeral 17 Cn y en el artículo 31 como derecho constitucional, y en el artículo 107 en el proceso de formación de ley, remitiendo su aplicación del procedimiento a reserva de ley. También, tienen iniciativa popular para la reforma constitucional, la que debe ser presentada por al menos el cero punto tres por ciento (0.3%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente; el Congreso puede aceptarla, modificarla o rechazarla; de rechazarse, los ciudadanos tienen la facultad de proponer un referéndum con al menos, el diez por ciento (10%) de los inscritos en el padrón electoral y puede ser aprobada si logra el respaldo del cincuenta por ciento más uno de los ciudadanos en la consulta popular.²³

-
- 22 La Constitución del Paraguay considera la iniciativa legislativa y constitucional en los siguientes artículos:

Artículo 123 - De la Iniciativa Popular

Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley.

Artículo 289 - De la Reforma

(...) Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada (...)

Artículo 290 - De la Enmienda

Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada (...)

- 23 La Constitución peruana prevé la iniciativa legislativa popular en los siguientes artículos:

En la Constitución de la República Oriental del Uruguay, en el segundo párrafo del artículo 79, se establece que el 25 % de los electores tienen iniciativa popular para un referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Esta norma consagra que una cuarta parte de los electores y electoras tienen derecho de iniciativa en materia electoral, exceptuándose lo que respecta a leyes que establecen tributos y en materias que sean privativas del Poder Ejecutivo. Se establece reserva de ley de dicha materia. También, se establece que tienen iniciativa para reforma parcial de la Constitución el diez por ciento (10%) de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando el proyecto a la Asamblea General, Órgano Legislativo uruguayo compuesto por ambas Cámaras; dicha reforma deberá ser sometida a una decisión plebiscitaria en la elección nacional más próxima (artículo 331 Cn).²⁴

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Artículo 31°.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica (...)

Artículo 107°.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

24 La Constitución de la República Oriental de Uruguay establece la iniciativa legislativa y constitucional popular en:

La iniciativa ciudadana de las leyes en la Constitución Bolivariana de Venezuela, en su artículo 204, corresponde al 0,1 % de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Existe también iniciativa ciudadana para abrogación total o parcial de leyes, por medio de referéndum, con un número no menor del diez por ciento (10%) de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral. Con un núme-

Artículo 79.- (...) El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Artículo 82.- (...) Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.

Artículo 304.- (...) También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.

Artículo 305.- El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción.

Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

ro no menor del cinco por ciento (5%) de dichos electores, podrá solicitarse un referéndum abrogatorio de decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o la Presidenta de la República. No podrá solicitarse por iniciativa ciudadana el referéndum abrogatorio a leyes de presupuesto, tributarias, de crédito público, de amnistía, las que aprueben tratados internacionales, ni aquéllas que protejan, garanticen o desarrollen los Derechos Humanos. Todo ello conforme el artículo 74 Cn. Puede haber iniciativa de reforma constitucional ciudadana con un número no menor al quince por ciento (15%) de los electores y electoras inscritos en el Registro Civil y Electoral (artículo 342 Cn).²⁵

25 Venezuela establece constitucionalmente la iniciativa legislativa popular:

Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.

Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde (...)

Como se determinó al inicio de este apartado, existen dos tipos de iniciativa legislativa popular, la directa y la indirecta; la primera está relacionada con que dicha iniciativa sea aprobada o rechazada por los mismos ciudadanos en una consulta vinculante y la indirecta, consiste en que dicha iniciativa se presente al Órgano Legislativo, para que ahí se apruebe, rechace o modifique. Otra diferencia importante en la iniciativa legislativa popular es si ésta está referenciada a leyes ordinarias o a reformas a la Constitución Política.

Iniciativa legislativa popular en Constituciones de América Latina

País	ILP	Indirecta	Directa	Leyes y Cn	Sólo Cn	Sólo Leyes
Argentina	X	X				X
Bolivia	X	X	X	X		
Brasil	X	X				X
Colombia	X	X	X	X		
Costa Rica	X	X		X		
Cuba	X	X				X
Ecuador	X	X	X	X		
Guatemala	X	X			X	
México	X	X				X
Nicaragua	X	X				X
Paraguay	X	X		X		
Perú	X	X		X		

5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran (...)

7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Artículo 342 (...) La iniciativa de la Reforma de esta Constitución podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.

Uruguay	X	X		X		
Venezuela	X	X	X	X		

Fuente: Elaboración propia a partir de Hevia de la Jara, 2010, p. 179.

III.1. Toma de posición

Puede decirse, con base en lo expuesto en las páginas anteriores, que todas las iniciativas legislativas populares en los países antes referenciados incluyen instancias de control de organismos gubernamentales que vigilan y certifican que las firmas sean válidas y que los requisitos se cumplan, así como, la necesaria intervención de representantes de los promotores de las iniciativas en los procesos de formación de ley.

La iniciativa legislativa popular cuenta con una importante tradición histórica, sin embargo, su desarrollo ha sido de manera muy limitada. La primera referencia se encuentra en la Constitución de la Federación Suiza de 1874, la cual ha sido varias veces reformada, siendo la última en 1978. El siguiente caso fue Austria, en su Constitución de 1920. La Constitución italiana recoge a la par de su sistema representativo instituciones de democracia como iniciativa legislativa popular de forma sencilla; desde 1971, hasta el 2010, en Italia sólo se habían presentado treinta iniciativas populares y muy pocas de éstas habían sido consideradas por las Cámaras. En España, en la Constitución Española de 1978 contempla la existencia legislativa popular junto con el referéndum, pero fueron regulados de tal manera que hacen difícil su aplicación por los numerosos requisitos exigidos, con la disculpa de que tales mecanismos se convirtieran en objeto de manipulación partidista (Concha Cantú, s.f.).

Hasta en el año 2010, el uso de las iniciativas legislativas populares en América Latina había sido sumamente limitado, fundamentalmente, en países como Argentina, Colombia y Uruguay, México, y a nivel subnacional, en el Estado de Jalisco, México en el 2002 y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, en el 2004 (Hevia de la Jara, 2010); es en esta década del 2010, que se ha incrementado el uso de ILP en diversos países en América Latina.

A pesar de las críticas a la iniciativa legislativa popular que crearon en su inicio algún nivel de resistencia por el temor a

que fuesen objeto de manipulación partidista, éstas están presentes en catorce de las diecinueve constituciones latinoamericanas analizadas en esta tesis.

Las iniciativas legislativas populares, considero, deben ser elementos consustanciales al paradigma democrático que se construye en la segunda década del siglo XXI, donde el pueblo organizado tenga facultad de proponer, reformar y abrogar sus normas jurídicas. Si bien considero que estas facultades, en estos momentos, deben estar restringidas a normas tributarias y fiscales, y debe ser permitida para cualquier otra temática de interés de la nación.

Estas iniciativas deben estar razonablemente reguladas en cuanto a los porcentajes para presentarlas y en los casos de aprobación o abrogación directa por referéndum popular, siempre deben representar una mayoría de las y los ciudadanos registrados.

En América Latina, se ha venido avanzando de forma tal que catorce constituciones presentan iniciativa legislativa popular de las diecinueve analizadas.

IV. Revocatoria de mandato de los elegidos popularmente

La revocatoria de mandato es otro instituto que forma parte de los mecanismos de democracia directa (MDD), es un tipo de consulta popular que se convoca con la única finalidad de remover a funcionarios en puestos de elección popular. La revocatoria de mandato consiste en la facultad de las y los ciudadanos de retirar del ejercicio de sus funciones a un funcionario público electo por el voto popular antes del vencimiento de su plazo de ejercicio, lo que se logra a través de una petición popular (con un determinado porcentaje mínimo de ciudadanos y ciudadanas inscritos en el padrón electoral) para que el cargo público sea sometido a un parecer popular a través de una consulta a la población, quedando el funcionario en su cargo, si la mayoría de los electores así lo deciden, y siendo retirado del ejercicio de sus funciones, así como revocado de su mandato, si fuese la decisión de la consulta popular por mayoría; normalmente, las constituciones establecen porcentajes mínimos de participación para que las consultas de la revocatoria de mandato sea efectiva (Ramírez Nárdiz, 2009).

La revocatoria de mandato, como una manifestación popular, mediante el voto para cesar o confirmar a los electos, tiene su esencia en una crítica general al sistema representativo y Rousseau (1992), desde el inicio, hace explícita la oposición al sistema de representación política en el Contrato Social; el representante para él no debe ser más que un simple delegado, un portavoz y el pueblo nunca entrega su poder, sino que lo debe ejercer directamente. Como es dicho con anterioridad, el soporte de la representación política surge en la práctica de los gobiernos de adoptar mecanismos que permitan el funcionamiento de sistemas más o menos democráticos (Jiménez, 2001).

Kelsen (1980) estaba a favor de que la ciudadanía en general tuviese un estrecho control sobre los representantes electos popularmente para garantizar que cumpliesen con el mandato y la voluntad expresada por éstos, lo que manifestaba de la siguiente manera: “a fin de establecer una verdadera relación de

representación, no es suficiente que el representante sea nombrado o elegido por el representado. Es necesario que el representante se encuentre jurídicamente obligado a ejecutar la voluntad del representado, y que el cumplimiento de esta obligación se halle garantizada jurídicamente” (p. 344). Y para garantizar que esta obligación sea cumplida jurídicamente, Kelsen (1980) propone la revocación de mandato: “la garantía típica es el poder del representado para remover al representante, en caso de que la actividad de este último no se ajuste a los deseos del primero” (p. 344).

El procedimiento legal para la interrupción del mandato en una revocatoria de mandato tiene que ser, generalmente, por iniciativa y voto popular; no debemos confundirlo con la remoción o revocatoria de mandato por autoridad política apropiada o legalmente reconocida para ello a través de un procedimiento establecido en Ley, que puede ser por el Órgano Legislativo y/o por el Órgano Judicial, procedimiento denominado *impeachment*, y no revocatoria de mandato como procedimiento o mecanismo de democracia directa (Gómez Campos, 2010).

Puede existir una revocatoria de mandato de forma mixta, donde una autoridad política legalmente establecida somete a consideración de la voluntad popular la suspensión del mandato del funcionario público en cuestión, y es el electorado el que decide la revocación o no del mandato.

La revocatoria de mandato se presenta con diferentes características o formas de aplicación, la revocatoria puede ser a autoridades a nivel nacional o a autoridades de nivel subnacional (Alcaldes, Gobernadores, entre otros), pudiendo ser todos los cargos de un nivel determinado o restringiéndose la revocación a algunos de los cargos; en algunos países la revocatoria puede ser solicitada después del primer año del mandato popular y antes del último año, en otros países sólo es posible dicha solicitud al haber transcurrido la mitad del mandato y la más abierta en relación a este mecanismo de democracia directa, contempla en su legislación la remoción en cualquier momento del período por el cual fue electo el funcionario que se le solicita su remoción.

En América Latina, en el constitucionalismo latinoamericano, seis países contemplan la revocatoria de mandato: Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. En estos seis países, donde existen disposiciones constitucionales para la revoca-

toria de mandato, se trata de una revocatoria completa, es decir, que la solicitud y la decisión de la revocatoria radican en el pueblo a través de una consulta popular (Gómez Campos, 2010).

En la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se establece la revocatoria de mandato con el apoyo de al menos el quince por ciento de votantes registrados en la circunscripción electoral donde pertenece el servidor o la servidora pública, y sólo es posible invocar la revocatoria una vez transcurrida la mitad del período y antes del último año de mandato, todo funcionario o funcionaria que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto los del Órgano Judicial, cuya revocatoria de mandato solamente puede ser promovida por el Consejo de la Magistratura de Justicia por faltas gravísimas que puedan haber cometido Magistrados o Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental (artículo 195 Cn).

La referencia constitucional a la revocatoria de mandato en Bolivia se encuentra en los artículos 11, 157, 170, 240 y 286.

En el artículo 11, se establece la revocatoria de mandato como una forma de ejercicio de la democracia directa y participativa, cuyo proceso debe ser desarrollado por la ley. La revocatoria de mandato es una de las causales de pérdida del ejercicio de los asambleístas, junto con la renuncia de la sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales, el abandono injustificado de sus funciones por más de seis meses continuos o por más de once discontinuos en el año, según el artículo 157.

En el artículo 170, se presentan las causales por las que debe cesar en sus funciones el Presidente o la Presidenta del Estado, entre las que se encuentra la revocatoria de mandato, con las otras causas de muerte, renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa, ausencia o impedimento definitivo y por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal.

Además de los dos artículos anteriores especificando la revocatoria de mandato para los asambleístas y para el Presidente o Presidenta, el artículo 240 generaliza la revocatoria de mandato para toda persona que ejerza cargo electivo, con excepción del órgano judicial y nuevamente, remite a la ley de la materia el procedimiento del caso; la revocatoria puede solicitarse cuando haya transcurrido, al menos, la mitad del período de mandato y no podrá ser solicitada durante el último año de la gestión del

cargo; el referéndum revocatorio debe ser solicitado por al menos el quince por ciento (15%) de los votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió al funcionario o servidor público que se solicita su revocatoria de mandato. La solicitud de revocatoria de mandato sólo procede una vez durante el período por el cual fue electo.²⁶

26 Los artículos pertinentes a la revocatoria de mandato en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia son los siguientes:

Artículo 11... II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.

Artículo 157. El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año, calificados de acuerdo con el Reglamento.

Artículo 170. La Presidenta o el Presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por revocatoria del mandato.

Artículo 195. Son atribuciones del Consejo de la Magistratura de Justicia, además de las establecidas en la Constitución y en la ley:

Promover la revocatoria de mandato de las Magistradas y de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan faltas gravísimas determinadas por la ley.

Artículo 240.

I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.

En la Constitución Política de Colombia, la revocatoria de mandato de los electos popularmente se encuentra en los artículos 40, numeral 4, y 103. Se hacen referencias generales, el procedimiento y demás requisitos son establecidos en la legislación de la materia.

La revocación de mandato de los elegidos se establece como el ejercicio efectivo del derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en el artículo 40 de la Constitución colombiana. Y en el artículo 103, la revocatoria de mandato, junto al voto, plebiscito, referéndum, consulta popular, cabildo abierto e iniciativa legislativa, se establecen como mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía.²⁷

La revocación de mandato en la Constitución de la República del Ecuador atinge a todos los cargos de elección popular, tan-

II. La revocatoria de mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.

III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.

IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a ley.

V. Producida la revocatoria de mandato el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley.

VI. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo.

Artículo 286(...) II. En caso de renuncia o muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo, se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. En caso contrario, la sustituta o sustituto será una autoridad ya electa definida de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.

27 Lo conducente a la revocatoria de mandato en la Constitución Política de Colombia, se encuentra en los siguientes artículos:

to a nivel nacional, como a nivel local, haciendo la petición al menos un diez por ciento de los electores de la circunscripción correspondiente, a excepción de la revocatoria de mandato del Presidente que requiere al menos el quince por ciento de los electores inscritos a nivel nacional. Dicha remoción sólo puede ser invocada después de transcurrir el primer año de mandato y antes del último año.

La revocatoria de mandato a las autoridades de elección popular, se establece como derecho constitucional de las ecuatorianas y ecuatorianos (artículo 61 Cn). Dicha solicitud se puede presentar después del primer año y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada y durante su período de gestión sólo podrá realizarse un proceso de revocatoria de mandato; dicha solicitud revocatoria deberá tener el respaldo de más del diez por ciento de las y los inscritos en el registro electoral correspondiente y para el caso del Presidente o Presidenta de la República, se necesita un número no menor al quince por ciento de los inscritos en el registro electoral nacional (artículo 105 Cn).

El Consejo Nacional Electoral es el órgano del Estado encargado de la convocatoria del referéndum revocatorio de mandato en un plazo de quince días, el que deberá efectuarse en los

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede (...)

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

siguientes sesenta días. Para probar la revocación de mandato, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo en el caso del Presidente o Presidenta de la República, que se requiere la mayoría absoluta de los inscritos en el registro electoral nacional. El resultado del referéndum revocatorio es de inmediato e ineludible cumplimiento (artículo 106 Cn).

En el artículo 145 de la Constitución de la República del Ecuador, se establece que la revocatoria de mandato es una de las causales para cesar en sus funciones y dejar vacante el cargo la Presidenta o Presidente de la República, de conformidad a los procedimientos establecidos en dicha Constitución.

En la Constitución Política de la República de Panamá, la revocatoria de mandato puede ser solicitada por los ciudadanos de un distrito electoral particular referente a sus diputados electos por candidaturas independientes, también a nivel local en los Representantes de Corregimiento. Los partidos políticos también pueden solicitar la revocatoria de mandato de los diputados que abandonen dicho partido.

En el artículo 151, se establece la revocatoria de mandato de los diputados propietarios y suplentes a solicitud de los partidos políticos proponentes y por causales o procedimientos aplicables contemplados en los estatutos de dicho partido. Son causales las violaciones graves de los estatutos, de la plataforma ideológica, política o programática del partido proponente que estén vigentes antes de la postulación del o la diputada; el afectado tiene derecho, primeramente, a ser oído y a defenderse en dos instancias ante las autoridades de su partido, siendo que la decisión partidaria que se adopte revocando el mandato está sujeta a recurso ante el tribunal electoral, quien tendrá la última palabra. También, los partidos políticos podrán establecer mecanismos de consulta popular con los electores de la circunscripción correspondiente al diputado o a la diputada afectada. Es causal, en procedimiento sumario, de revocatoria de mandato de los o las diputadas propietarias o suplentes cuando renuncian a su partido en ejercicio de su cargo.

Los electores de un circuito electoral podrán también solicitar al tribunal electoral la revocación del mandato de los diputados o las diputadas propietarias y suplentes de libre postulación que hayan elegido, de acuerdo a los requisitos y formalidades establecidos en la ley.

Los representantes de corregimiento en los municipios pueden cesar en el ejercicio de su cargo por revocatoria de mandato, todo de acuerdo a la ley de la materia (artículo 227 Cn).²⁸

28 La referencia constitucional de dicha figura se presenta de forma general en los artículos 151 y 227.

Artículo 151. Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Diputados Principales o Suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los estatutos del partido.

2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobados mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad a la fecha de postulación.

3. También es causal de revocatoria que el Diputado o Suplente haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

4. El afectado tendrá derecho, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.

5. La decisión del partido en la que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.

6. Para la aplicación de la revocatoria de mandato, los partidos políticos podrán establecer, previo al inicio del proceso, mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente.

Los partidos políticos también podrán, mediante proceso sumario, revocar el mandato de los Diputados Principales y Suplentes que hayan renunciado a su partido.

Los electores de un circuito electoral podrán solicitar al Tribunal Electoral revocar el mandato de los Diputados Principales o Suplentes de libre postulación que hayan elegido, para lo cual cumplirán los requisitos y formalidades establecidas en la Ley.

La revocación de los cargos de elección popular en la Constitución Política del Perú se manifiesta con referencias generales y, por consiguiente, los detalles sobre el procedimiento y demás requisitos quedan determinados en la legislación específica correspondiente; las referencias constitucionales se encuentran en los artículos 2° numeral 17, 31° y 131° numeral 17.

Las y los peruanos tienen como derecho constitucional la remoción o revocación de autoridades, así como, la elección de las mismas, la iniciativa legislativa y el referéndum, según el numeral 17 del artículo 2 de su Constitución Política, lo que se manifiesta nuevamente en el artículo 31, donde se plantea que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas, todo de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley. En el numeral 17 del artículo 179, se prevé la revocación de magistrados del Órgano Judicial, conforme a ley.²⁹

*Artículo 227. La representación se perderá por las siguientes causas:
(...)*

3. La revocatoria de mandato, conforme lo reglamenta la Ley.

29 La Constitución Política del Perú contempla la remoción o revocación de mandato de autoridades en los siguientes artículos:

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Artículo 31°.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica (...)

*Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)*

El alcance de la revocatoria del mandato de los elegidos popularmente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela alcanza a todos los cargos de elección popular, tanto a nivel nacional, como a nivel subnacional. La revocatoria se aplica después de transcurrida la mitad del período del mandato para el que fueron electos, requiriéndose al menos un veinte por ciento (20%) de los ciudadanos y ciudadanas para cualquier iniciativa revocatoria. Para que la remoción del funcionario que fue electo por votación popular sea efectiva, tienen que participar en la consulta popular, al menos, el veinticinco por ciento (25%) del padrón electoral y votar a favor de la revocatoria del mandato, al menos, un número igual al de los votantes que lo eligieron.

El artículo 6 constitucional expresa que el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables; siendo este artículo el primero de la Constitución que determina la revocación de mandato de los electos popularmente.

La revocatoria de mandato, junto a la elección de cargos públicos, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones serán de carácter vinculante, son medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía como derechos políticos; la ley debe establecer las condiciones para el efectivo funcionamiento de los mismos (artículo 70 Cn).

En el artículo 72 se afirma que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Dicha revocación sólo es posible transcurrida la mitad del período por el cual fue electo, con la solicitud de al menos el veinte por ciento (20%) de los electores y las electoras inscritas en la correspondiente circunscripción electoral, donde se solicita un referéndum para revocar el mandato del funcionario. Para que el referéndum revocatorio tenga efectos positivos, deben votar a favor del mismo igual o mayor número de electores y electoras que eligie-

17. La participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados, conforme a ley.

ron al funcionario o funcionaria, con una concurrencia total no menor al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos. Solamente podrá realizarse una solicitud de referéndum revocatorio durante el período para el cual fue electo el funcionario o funcionaria.

Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional estarán sometidos o sometidas al referéndum revocatorio del mandato en los términos previstos en la Constitución y en la ley de la materia; el diputado o diputada, cuyo mandato fuese revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período (Artículos 197 y 198 Cn).

En el artículo 233 de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, se contempla la revocatoria popular del mandato como causa de faltas absolutas en su cargo de Presidente o Vicepresidente de la República.³⁰

30 La revocatoria de mandato de los servidores públicos de elección popular se encuentra referenciada en los artículos 6, 70, 72, 197, 198 y 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que a continuación se transcriben en sus partes conducentes:

Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Artículo 197. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional están obligados u obligadas a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores, y electoras atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados e informadas acerca de su gestión y la de la Asamblea. Deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos o elegidas y estarán sometidos o sometidas al referendo revocatorio del mandato en los términos previstos en esta Constitución y en la ley sobre la materia.

Artículo 198. El diputado o diputada a la Asamblea Nacional cuyo mandato fuere revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período.

Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, su incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el

La esencia del mandato en los gobiernos representativos descansa en la idea de que los representantes no son de un grupo específico o particular que los eligió al que tienen que rendirle cuenta, sino que, una vez electos, representan al conjunto de la colectividad y, por lo tanto, su mandato debe ofrecerle las garantías de estabilidad del cargo, al menos, durante el período para el cual fueron electos.

IV.1. Toma de posición

Norberto Bobbio (1986) señala dos características de la democracia representativa:

- a) En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido, ya no es responsable frente a sus electores y, en consecuencia, no es revocable,
- b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente, porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de ésta o aquella profesión. (Bobbio, 1986, p. 37).

La revocatoria de mandato, como contraposición a ese principio de mandato no imperativo invocado por Bobbio (1986), tiene una manifestación clara en el pensamiento político marxista que asume la revocabilidad del mandato y en un pasaje de su obra sobre La Comuna de París, expresa que ella estaba compuesta por representantes revocables; más tarde, Lenin recoge esa idea de revocabilidad del mandato en *El Estado y La Revolución* que, posteriormente, va a aparecer en las constituciones soviéticas (Jiménez, 2001).

Si bien es cierto, la revocatoria de mandato puede convertirse en un proceso traumático para la vida política, ya que paraliza la actividad gubernamental al dedicarse la Administración a la defensa de su mandato y a la realización de una nueva campaña electoral, a su vez, polariza a la población aumentando los conflictos que no siempre tienden a resolverse por cauces democráticos y pacíficos; no es menos cierto que la revocatoria de

abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional, así como la revocación popular de su mandato (...)

mandato es buena para la construcción de la democracia, debido a que exige el debate público de ideas, permite la formación y revelación de liderazgos dentro de procesos cívicos y da salidas pacíficas institucionales a conflictos y crisis generadas en los regímenes de democracia representativa.

La revocatoria de mandato, como una manifestación popular, es un ejercicio de la soberanía del pueblo donde reside la democracia. Este mecanismo de democracia directa tiene su mayor manifestación y aplicación en esta segunda década del siglo XXI.

A mi juicio, se trata de una institución que somete a un control y dependencia de los representantes a sus representados; los referéndums revocatorios de mandatos a los electos popularmente traen como consecuencia inmediata un mejor comportamiento ético-social del representante electo y un mayor estímulo para una actuación eficiente, ya que está sometido permanentemente a un control social por parte de los que lo eligieron.

V. Control social del Estado

Desde la génesis de los regímenes democráticos modernos, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos intrínsecos de ésta. La base de los regímenes democráticos es la soberanía popular, por lo que, los asuntos públicos deberán estar abiertos al escrutinio social y aquéllos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. La accountability da legitimidad y credibilidad al sistema político democrático; la transparencia y la rendición de cuentas permiten vigilar que los funcionarios y funcionarias sirvan al bien común, atendiendo al interés general, antes que a sus intereses particulares.

Ante la crisis de los regímenes democráticos, en los años noventa, nació y se fortificó la exigencia de mayor transparencia y mayor rendición de cuentas en todos los gobiernos democráticamente electos y sus prácticas de gestión pública fueron sometidas a intensa vigilancia; de ahí, la lucha contra la corrupción pública, una de las manifestaciones más claras de la crisis de los regímenes democráticos representativos (Emmerich, 2004).

Transparencia y rendición de cuentas no sólo se enmarcan en la lucha contra la corrupción, sino también, en una democracia más participativa, más efectiva y funcional, donde exista responsabilidad política real de los representantes para gobernar o legislar; para lograrlo, en las últimas décadas, muchos países han transformado sus constituciones, aprobado leyes de transparencia, creado contralorías, comisiones o procuradurías de derechos humanos y otros organismos de control sobre la gestión gubernamental, esto es importante, pero más debería serlo que las actividades gubernamentales sean más abiertas a los ciudadanos y las ciudadanas, y éstos, por diversos medios, puedan fiscalizarlas con diligencia, exigiendo responsabilidades concretas a los funcionarios públicos, sean éstos electos, designados o de carrera.

La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que au-

toridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos, que súbditos pasivos e indolentes. La lectura de cualquier libro de futurología nos señala que en el próximo milenio el poder estará en la información. Quienes accedan al conocimiento cabal y oportuno, serán capaces de adoptar decisiones correctas. La democracia del futuro, probablemente, será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tal sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a información relevante del quehacer estatal. Si, por el contrario, la información -y en especial la relativa a la cosa pública- se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza. (Ferreiro, 1999, p. 6).

El futuro del que nos habla Ferreiro en democracia es el presente que vivimos y que exige cada vez con más fuerza a los gobiernos democráticos mayor acceso ciudadano, oportuno, suficiente, veraz y garantizado a la información relativa al desempeño de las y los funcionarios en el manejo de la cosa pública. La actuación general de los gobiernos democráticos debe ser el de libre acceso de toda la información pública y la excepción debe ser la información clasificada; la ciudadanía en general debe tener acceso a toda y cualquier información sobre la actuación de los órganos, instituciones públicas, así como, de sus funcionarios y servidores. Estas medidas no deben incluir únicamente al sector público, sino también, al sector privado en su relación con el primero.

Los mecanismos de democracia directa que hemos destacado, como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa legislativa popular, la revocación de mandato, fortalecen los regímenes democráticos y apuntalan a una mayor transparencia y responsabilidad gubernamental; pero también es importante encaminarse constitucional e institucionalmente al control social de las actuaciones de las instituciones y funcionarios del Estado.

El control de la actuación de las instituciones y funcionarios del Estado por parte de la ciudadanía es una preocupación constitucional en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia dedica el Título VI a la participación y control social, donde establece la obligación de la Administración Pública al manejo transparente y oportuno de la información al pueblo soberano sobre su gestión pública, la ciudadanía organizada ejercerá el control social en todos los niveles del Estado, a las empresas y las instituciones públicas mixtas y privadas que administran recursos fiscales y a la calidad de los servicios públicos prestados a la población.

El artículo 241 referencia que el pueblo es soberano y organizadamente participa en el diseño de las políticas públicas; ejerce el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las instituciones y empresas públicas, mixtas y privadas, que administran recursos públicos; a la calidad de los servicios públicos.

Las entidades del Estado deberán generar espacios de participación y control social por parte del pueblo organizado, mismo que deberá definir su estructura y composición de participación y control social. La ley establecerá el marco para el ejercicio del control social.

El artículo 242 lista formas que implica la participación y el control social, además de otras previstas en la Constitución y la ley, tales como: participar en la formulación de las políticas públicas; apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes; desarrollar el control social en todos los niveles del Estado; un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública; la información debe ser pública de manera completa, veraz, adecuada y oportuna; formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo a la ley; conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado; coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado; denunciar ante las instituciones correspondientes los casos que considere conveniente para su investigación y procesamiento; colaborar para la designación de los cargos que correspondan; apoyar al Órgano Elec-

toral en la transparencia de las postulaciones de los candidatos para cargos públicos.³¹

En la Constitución de Colombia, se ordena a través de una reserva de ley a organizar las formas y los sistemas en que la ciu-

-
- 31 El control por parte de la ciudadanía de la actuación de las instituciones y funcionarios del Estado Plurinacional de Bolivia, se encuentran en los artículos constitucionales siguientes:

Artículo 241.

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.

IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Artículo 242. La participación y el control social implica, además de las provisiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.

2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.

3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.

dadanía vigile la gestión pública a todos los niveles y controle los resultados de dicha gestión; orientación constitucional que se encuentra en el artículo 270.³²

La Constitución de la República del Ecuador tiene bien desarrollada esta temática, donde el control social del poder público es un derecho constitucional de las ecuatorianas y los ecuatorianos en su artículo 61; dedica todo el capítulo quinto referente a la función de transparencia y control social del poder público del Título IV, denominado participación y organización del poder, así los sus artículos 204, 207, 208 y 209 establecen que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público.

Fiscalizar los actos del Poder Público para los ecuatorianos y ecuatorianas es un derecho constitucional consignado en el artículo 61 y en el artículo 204, donde se establece que el pueblo es

5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.

6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.

7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.

8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

32 El artículo constitucional referente al control social en Colombia es el siguiente:

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

el mandante y primer fiscalizador del Poder Público en el ejercicio de su derecho a la participación en el gobierno democrático.³³

El gobierno de Ecuador, a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el derecho de participación ciudadana, estableciendo mecanismos de control social en los asuntos de interés público, al tenor del artículo 207 constitucional.³⁴

-
- 33 Los artículos 61 y 204 Cn, en sus partes pertinentes, dicen lo siguiente:

Artículo 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...)

Fiscalizar los actos del poder público.

Artículo 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación (...)

- 34 La Constitución del Ecuador crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, según el artículo 207, el cual establece lo siguiente:

Artículo 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.

El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

Entre otros deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se establece el de promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; coadyuvar en los procesos de veeduría ciudadana y control social; investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción; coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción y organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales (artículo 208 Cn).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deberá organizar comisiones ciudadanas para la selección en los casos que corresponda el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.

Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o un delegado por cada Función del Estado (Órgano Nacional del Estado) e igual número de representantes de las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determina la ley; una vez integradas las comisiones ciudadanas de selección, éstas serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, quien tendrá otros dirimientes y sus sesiones serán públicas.³⁵

35 La Constitución Política de la República del Ecuador referencia los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en su artículo 208 y dice lo siguiente:

Artículo 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.

4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.

5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.

6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.

7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.

8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.

9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.

10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Artículo 209.- Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciuda-

La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, constituye en el artículo 113 un Comité de Participación Ciudadana, como esquema de una auditoría popular, integrado en el Sistema Nacional Anticorrupción. El Comité de Participación Ciudadana está integrado por cinco ciudadanos que se destaquen por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y son designados en los términos que establezca la ley.³⁶

... danas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.

Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas.

- 36 El artículo de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos que contempla el Control Social del Estado es el siguiente:

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

En la norma constitucional de Nicaragua, en el artículo 50,³⁷ se establece que “los ciudadanos tienen derecho a participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. En la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales”. Se garantiza constitucionalmente la participación de la persona, la familia y la comunidad por medio de la Ley, de manera que su participación sea efectiva, nacional y local.

Otras referencias cercanas al control social en la Constitución Política de la República de Nicaragua la tenemos al final del artículo 6, donde establece que: “las ciudadanas y ciudadanos, y la familia son elementos protagónicos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos del Estado”; el derecho ciudadano de hacer denuncias de anomalías en forma individual o colectiva a cualquier autoridad del Estado y obtener pronta respuesta, esto puede ser referido a un control social ante la Contraloría General de la República (artículo 52 Cn). Otra referencia constitucional que visualiza un control social, sin que se presente de forma explícita, es el artículo 70, donde se establece que “la persona, la familia y la comunidad son elementos protagónicos del Plan de Desarrollo Humano de la Nación”.³⁸

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 62 la participación del pueblo en la gestión

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

37 El artículo 50 de la Constitución Política de Nicaragua expresa lo siguiente: *Artículo 50. Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. En la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales, así como los servicios públicos, se garantizará la participación de la persona, la familia y la comunidad, la Ley garantizará su participación efectiva, nacional y localmente.*

38 La parte conducente al Control Social de los artículos 6, 52 y 70 de la Constitución Política de Nicaragua dicen:

pública, en el artículo 143, el derecho de las y los ciudadanos para ser informado veraz y oportunamente por la Administración Pública sobre su actuación y los resultados; además, creó constitucionalmente el Poder Ciudadano (quinto Poder) para prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.

El control de la gestión pública por medio del pueblo es un derecho constitucional y un medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual, como colectivo; es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar todas las condiciones más favorables para la participación protagónica de las y los ciudadanos en la formación, ejecución y control de los asuntos públicos (artículo 62 Cn). En el artículo 143, se establece el derecho de las y los ciudadanos para ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública sobre el estado de las actuaciones de la misma, con el fin de poder ejercer el derecho de control de gestión pública y no se permite censura alguna a los funcionarios o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.³⁹

Artículo 6. (...)Las ciudadanas y ciudadanos y la familia son elementos protagónicos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos del Estado.

Artículo 52. Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca.

Artículo 70. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de ésta y del Estado. La persona, la familia y la comunidad son elementos protagónicos del plan de desarrollo humano de la nación.

- 39 Los artículos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela referente al control social de la gestión pública son los siguientes:

Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

V.1. Toma de posición

Uno de los asuntos más importantes para que la democracia sea efectiva, eficiente y creíble es la capacidad que tenga el dueño de la soberanía de controlar la actuación de los órganos, instituciones, funcionarios y sociedad en general de lo realizado en nombre de la democracia.

Se ha asumido como principio de la democracia su objetivo último, que es el bien social, es decir, la búsqueda del bienestar y la felicidad de hombres y mujeres, niños, niñas y adolescentes, que conforman el Estado Constitucional; para ello, debe existir un eficiente control de la gestión pública, que no debe estar solamente esgrimido en la institucionalidad democrática, sino que el pueblo, como derecho constitucional, debe tener un papel protagónico en dicho control, para garantizar su completo desarrollo, tanto individual, como colectivo. Debe ser obligación de los Estados y deber social la participación protagónica de las y los ciudadanos en el control de los asuntos públicos, de manera que deben ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública sobre la ejecución de la misma, de forma que las y los funcionarios tengan la obligación de una

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Artículo 143. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

actuación transparente y que informen sobre los asuntos bajo su responsabilidad.

La *accountability* de la gestión pública no debe ser únicamente de una vía, es decir, de los funcionarios hacia el pueblo, sino que también, la población organizada debe tener el derecho y el deber de participar en la misma.

VI. Planificación y elaboración de políticas públicas con participación popular vinculante

Éste es uno de los mecanismos de democracia directa de más reciente aparición jurídica, constitucional y de aplicación política, y muy probablemente, sea el mecanismo que caracteriza con mayor claridad la aparición de democracia directa en regímenes de democracia representativa.

Este mecanismo está desarrollado en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela. Las Constituciones de las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela plantean el involucramiento vinculante de las ciudadanas y los ciudadanos en la planificación y elaboración de las políticas públicas, que serán objeto de análisis en este apartado.

En la Constitución del Estado Plurinacional del Bolivia, se garantiza la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa que incluya a los representantes de las entidades públicas y de la sociedad organizada, según se plantea en el artículo 317; en los artículos 241 y 242, se determina la participación de la ciudadanía organizada en el diseño de las políticas públicas, en el artículo 83, el sistema educativo participativo, en el artículo 93, la participación de las universidades públicas con mecanismos de participación social de carácter consultivo, de coordinación y asesoramiento a los órganos del poder público, y en el artículo 351, garantiza el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales.

El artículo 83 de la Constitución boliviana reconoce y garantiza en todos los niveles del Estado y en las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos la participación activa de la

sociedad, la participación comunitaria y la de los padres de familia; se establece una reserva de ley.⁴⁰

Los mecanismos de participación social de carácter consultivo, de coordinación y asesoramiento en las universidades públicas, dentro del marco estatutario y la participación social en la promoción en áreas rurales de la creación y funcionamiento de universidades e institutos comunitarios pluriculturales son desarrollados en el artículo 93 Cn.⁴¹

La participación del pueblo soberano del Estado Plurinacional de Bolivia en el diseño, formulación, planificación de las políticas públicas del Estado es determinada en los artículos 241, 242 y 317 de la Constitución boliviana.⁴²

-
- 40 La participación popular vinculante en la sistema educativo boliviano se establece en el artículo 83, que dicta lo siguiente:

Artículo 83. Se reconoce y garantiza la participación social, la participación comunitaria y de los padres de familia en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado y en las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Su composición y atribuciones estarán establecidas en la ley.

- 41 Lo pertinente a la participación social en el marco de las universidades públicas en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, se transcribe a continuación:

Artículo 93 (...)

II. Las universidades públicas, en el marco de sus estatutos, establecerán los mecanismos de participación social de carácter consultivo, de coordinación y asesoramiento (...)

V. El Estado, en coordinación con las universidades públicas, promoverá en áreas rurales la creación y el funcionamiento de universidades e institutos comunitarios pluriculturales, asegurando la participación social. La apertura y funcionamiento de dichas universidades responderá a las necesidades del fortalecimiento productivo de la región, en función de sus potencialidades.

- 42 La participación social vinculante en las políticas públicas del Estado Plurinacional de Bolivia aparecen en los artículos siguientes:

En Colombia, en el artículo 340 constitucional, se establece la participación efectiva y vinculante del pueblo organizado en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en el Consejo Nacional de Planificación, el que está integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.⁴³

En el artículo 318 Cn, se determina la participación ciudadana en las políticas municipales, en el manejo de los asuntos públicos en esa instancia local, con el objetivo de mejorar los servicios a la ciudadanía.⁴⁴

Artículo 241.

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas (...)

Artículo 242. La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.

Artículo 317. El Estado garantizará la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa que incluya a representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.

43 El artículo 340 dice:

Artículo 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

44 La participación ciudadana a nivel municipal en Colombia, se determina en el siguiente artículo constitucional:

Artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

Lo correspondiente a la participación comunitaria en el sistema educativo, basado en la familia y la sociedad está desarrollado en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia; y la participación de la comunidad en los servicios y políticas de salud pública son determinados en el artículo 49.⁴⁵

En el artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador, queda establecida la participación ciudadana de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales, la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos locales. En todos los niveles de gobierno, se conforman instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y miembros de la sociedad organizada del ámbito territorial para la elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales, mejorar la calidad de la inversión pública, definiendo agendas de desarrollo, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia, y control social, y la promoción de la formación ciudadana y los procesos de comunicación entre gobernante y gobernados.⁴⁶

45 Lo relativo a la participación social vinculante en las políticas educativas y de salud pública en la Constitución de Colombia, se encuentran en los artículo abajo citados:

Artículo 49 (...) Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

Artículo 67(...) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

46 La participación ciudadana vinculante, en planes y políticas a todos los niveles de gobierno, está referenciado en el artículo 100 de la República del Ecuador, que a continuación se transcribe:

Artículo 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

En los artículos 156 y 157, se establecen los Consejos Nacionales de igualdad, con integración paritaria de la sociedad civil y del Estado; que son los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de no discriminación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos; ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas relacionadas con la temática de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidad. La estructura, funcionamiento y formas de integración de sus miembros, representantes de la sociedad civil y del Estado se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo, y estarán presididos por quien represente al Ejecutivo. Para asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de estos derechos constitucionales, se crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social en los artículos 340 y 341 Cn, como conjunto articulado y coordinado del sistema, instituciones, políticas, normas y programas, articulado al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; el sistema se compone de los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura, física y deporte, hábitat y vivienda, cultura,

1. *Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*

2. *Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.*

3. *Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.*

4. *Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.*

5. *Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.⁴⁷

47 Los Consejos Nacionales para la Igualdad están determinados en los artículos 156 y 157, y el sistema nacional de inclusión y equidad social, en los artículos 340 y 341, que a continuación se muestran:

Artículo 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Artículo 157.- Los consejos nacionales de igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

Artículo 340.- El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute

En la Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 275, 276, 278 y 279, se establece que el régimen de desarrollo está destinado a la realización del bien vivir, “del *sumak kawsay*” y la planificación debe ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente, un sistema nacional de planificación participativo para el desarrollo de la población; para conseguir el buen vivir, las personas y colectividades en sus diversas formas organizativas, deben participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de lo planificado en todos sus niveles. Se crea el Consejo Nacional de Planificación como un sistema nacional descentralizado para el desarrollo de planificación participativa, que integra a los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana y que es presidido por el Presidente o la Presidenta de la República, este Consejo tiene como objetivo determinar los lineamientos y las políticas del Plan Nacional de Desarrollo.⁴⁸

del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Artículo 341.- El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

48 Lo conducente a la participación popular en el sistema de planificación en la Constitución ecuatoriana está determinado en los artículos abajo referidos:

Según el artículo 283, el sistema económico es social y solidario, que reconoce al ser humano como sujeto y fin del desarrollo económico, en base a una relación equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, con el

Artículo 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Artículo 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: (...)

3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

Artículo 278.- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

Artículo 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.

fin último de la búsqueda y posibilidad del buen vivir, todo ello con la garantía de la participación social vinculante.⁴⁹

Los procesos educativos en la República del Ecuador deben tener la participación activa de estudiantes, familias y docentes, en una relación armónica y vinculante.⁵⁰

El diseño de las políticas educativas de los pueblos indígenas en la República Federal Mexicana debe ser bilingüe e intercultural, con participación protagónica de sus pueblos, reconociendo las diversas culturas existentes en la nación e impulsando el respeto de las mismas.⁵¹

49 El artículo 283 de la Constitución del Ecuador, dice lo siguiente:

Artículo 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

50 Lo relativo a la participación vinculante de la familia y la comunidad en el sistema educativo, está referenciado en el numeral 11 del artículo 347 Cn:

Artículo 347.- Será responsabilidad del Estado: (...)

11. Garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos.

51 El diseño de la política educativa indígena se refleja en el artículo siguiente:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...) B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indí-

Según la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y de los Planes Estatales y Municipales, debe realizarse una amplia consulta a los pueblos indígenas, con el objetivo del desarrollo de sus pueblos y comunidades, respetando su cultura ancestral.⁵²

genas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: (...)

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

- 52 La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los Estatales y Municipales, con participación de los pueblos indígenas, se refleja en el siguiente artículo:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...) B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: (...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Los artículos 2,⁵³ 6 y 50 de la Constitución Política de Nicaragua son la base general para ello, al establecerse que Nicaragua se constituye en un Estado Democrático y Social de Derecho, donde las ciudadanas y los ciudadanos, y la familia son elementos protagónicos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos del Estado, siendo un derecho constitucional la participación en igualdad de condiciones de todos los ciudadanos en los asuntos públicos y en la gestión estatal, en la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales, así como, los servicios públicos; se debe garantizar la participación efectiva de la persona, la familia y la comunidad, tanto a nivel nacional, como a nivel local, y se establece para ello una reserva de ley.

En la República Bolivariana de Venezuela, en el artículo 84 de su Constitución, encontramos la participación ciudadana en las políticas de salud pública; en el 102, la política pública de participación educativa; en el 119, la participación de los pueblos indígenas en la demarcación de su territorio; en los artículos 120, 121, 122, 123 y 125; diversas maneras de participación de los pueblos indígenas en sus propias políticas públicas, en los artículos 127 y 128; la participación ciudadana en las po-

53 La planificación y elaboración de políticas públicas con participación popular vinculante en la Constitución Política de Nicaragua, se contempla en los artículos siguientes:

Artículo 2. La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político, cultural y social de la nación. El poder soberano lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse esta representación. También lo puede ejercer de forma directa a través del referéndum y el plebiscito. Asimismo, podrá ejercerlo a través de otros mecanismos directos, como los presupuestos participativos, las iniciativas ciudadanas, los Consejos territoriales, las asambleas territoriales y comunales de los pueblos originarios y afrodescendientes, los Consejos sectoriales, y otros procedimientos que se establezcan en la presente Constitución y las leyes.

Los artículos 6 y 50 Cn nicaragüense ya fueron anteriormente citados.

líticas ambientales, y en el artículo 184, la descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados de actos de gobierno local.

La comunidad organizada venezolana tiene el derecho y el deber de participar de forma vinculante en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de las políticas específicas en las instituciones públicas de salud.⁵⁴

La participación de las familias y la sociedad en el proceso de educación ciudadana, de conformidad a los principios contenidos en la Constitución y en las leyes de la República Bolivariana de Venezuela es una obligación del Estado, según el artículo 102 Cn.⁵⁵

-
- 54 La participación ciudadana en las políticas de salud pública están en el artículo 84 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

Artículo 84. Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

- 55 El artículo 102 determina lo siguiente:

Artículo 102. La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada

El Estado Bolivariano de Venezuela reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras ancestrales y que tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. La explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios podrá hacerse por parte del Estado bajo consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas respectivas y beneficio a las mismas. Los pueblos indígenas tienen derecho a una educación propia de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones. Se les reconoce su medicina tradicional y las terapias complementarias y el derecho de los pueblos indígenas a una salud integral de acuerdo a sus prácticas y culturas.⁵⁶

en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley.

- 56 Los derechos de participación activa y de respeto a sus costumbres, usos y cultura, idiomas y religiones de los pueblos y comunidades indígenas están determinados en los siguientes artículos:

Artículo 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida.

Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley.

Tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, solidaridad y el intercambio. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales, de acuerdo a los procedimientos que establezca la ley de la materia.⁵⁷

Artículo 120. El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley.

Artículo 121. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

Artículo 122. Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.

57 Los derechos económicos y políticos de los pueblos indígenas venezolanos se referencian en los artículos siguientes:

Artículo 123. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

Es una obligación fundamental del Estado Bolivariano de Venezuela con la participación activa de la sociedad garantizar un ambiente libre de contaminación, donde el aire, agua, suelos, costas, clima, capa de ozono, biodiversidad estén especialmente protegidos; toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado; es un deber y un derecho de cada generación proteger y mantener el ambiente sano en beneficio de sí misma y del mundo futuro.⁵⁸

La política de ordenamiento territorial, considerando las realidades geológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, basado en un desarrollo sostenible, debe elaborarse por el Estado con la consulta y participación ciudadana, previo que ésta esté claramente informada.⁵⁹

Artículo 125. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

- 58 La participación social en las políticas ambientales se determinan en el siguiente artículo constitucional:

Artículo 127. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.

- 59 La política de ordenamiento del territorio con participación ciudadana está determinada en el artículo 128 Cn, que cita:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela determina que debe elaborarse una ley para crear los mecanismos abiertos y flexibles para que los gobiernos locales, tanto estatales, como municipales descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, de ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos, bajo los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad. Dicha ley deberá promover la participación comunitaria y ciudadana en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales dentro de los planes de inversión correspondientes, así como, en la ejecución, evaluación y control de obras. Fomentan mecanismos autogestionarios y cogestionarios de trabajadores y comunidad en la gestión de empresas públicas y de los servicios públicos estatales y municipales.⁶⁰

Artículo 128. El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento.

- 60 La descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados de actos de gobierno local, estatal y municipal están referidos en el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

Artículo 184. La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos

VI.1. Toma de posición

Éste es uno de los mecanismos de democracia directa desarrollado con menos claridad en las Constituciones Políticas, sin embargo, es referenciado en casi todas ellas. Está taxativamente establecido en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela.

Hemos visto que en las seis constituciones antes analizadas hay diversas formas de participación popular vinculante en la

estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

4. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

planificación y elaboración de políticas públicas, pero que en todas se requiere que la población organizada desde la familia y la comunidad, se integren en la planificación, ejecución y control de la gestión pública estatal y municipal, así como, de las políticas nacionales, sin que esto vaya a representar una traba para la gobernabilidad y, por el contrario, contribuya de forma eficaz en el buen vivir de la población.

Aquí cabe retomar las críticas planteadas a los mecanismos de democracia directa como un retraso a la gobernabilidad, como un debilitamiento de las políticas nacionales y como una deslegitimación de la institucionalidad democrática. Desde mi propia experiencia, puedo decir, que cuando la población organizada desde la familia y la comunidad participan protagónicamente en la planificación, ejecución y control de las políticas nacionales y locales, éstas se ejecutan con mayor celeridad, mayor eficiencia y mejor efectividad en hombres y mujeres de esa sociedad.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica.
- Cabanellas, G. (1989). *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*. (21° edición). Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Concha Cantú, H. A. (s.f.). *Iniciativa legislativa popular*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 16 de junio de 2015, de biblio. Juridicas.unam.mx/libros/1/191/4. pdf.
- Condorcet, J. M. (1980). *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*. Madrid: Editorial Nacional.
- Dalton, R., Scarrow, S. & Cain, B. (2004). Democracy transformed?: Expanding Political Oportunities in Advanced Industrial Democracies”. *Journal Democracy* (15), 1, (124-138).
- De la Calle, H. (2008). Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Coords.). *Democracia Directa en América Latina* (pp. 131-144). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Dienel, P. & Harms, H. (2000). Repensar la Democracia. *Los Núcleos de la Intervención Participativa*. Barcelona: Ediciones Serbal.
- Ellis, A. (2007). Uso y diseño de referendos. Un ensayo práctico desde Idea Internacional. *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de San José, Costa Rica*, (4), pp. 1-15. Recuperado el 20 de junio de 2013 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan049238.pdf>

- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, (2), 67-90.
- Espasa-Calpe, S. A. (1998). *Diccionario Jurídico Espasa*. España: Editorial Espasa.
- Ferreiro, A. (1999). *Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción*. En ponencia para la 9ª Conferencia Anticorrupción en Durban, Sudáfrica, Santiago de Chile.
- García Chourio, J. (2009). Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. *Estudios Políticos*, (35), 181-208.
- García Vílchez, J. R. (2002). Democracia participativa. Sistema de gobierno para el nuevo milenio. Managua: Instituto Nicaragüense de Estudios Socio-Políticos, INESP.
- Garrone, J. A. (1987). *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Gómez Campos, S. (2010). Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada. *Revista Derecho Electoral*, (10). Recuperado el 20 de junio de 2013, de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3635886>.
- González Rissotto, R. (2008). Democracia Directa: el caso de Uruguay. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Coords.). *Democracia Directa en América Latina* (pp. 171-190). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Govantes, J. R. (2009). *Los valores en la Democracia*. Recuperado el 21 de junio de 2013, de http://notas.basica.sep.gob.mx/SEB/blogseb/300/documentos/rep_jrg_valores_demo.pdf.

- Hernández Valle, R. (2002). De la democracia Representativa a la Democracia Participativa. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (6), 199-219.
- Hevia de la Jara, F. (2010). La iniciativa popular en América Latina. *Convergencia, revista de ciencias políticas*, (52), 155-186.
- Hippolito-O'Donnell, G. (2008). Bajo la sombra de Atenas. Avances y retroceso de la democracia directa en América Latina. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Coords.). *Democracia Directa en América Latina* (pp. 63-69). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Jiménez, W. W. (2001). Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios. *Pensamiento Jurídico*, (14), 71-80.
- Kelsen, H. (1980). *Esencia y valor de la democracia*. México: Editora nacional.
- Korn Blicht, M. (2008). Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Coords.). *Democracia Directa en América Latina* (pp. 117-130). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Lissidini, A. (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, (12). Recuperado el 21 de junio de 2013, de <http://dialnet.unirioja.es/download/>.
- Lissidini, A. (2007). ¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios. Documento de trabajo número 27 de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Recuperado el 27 de mayo de 2014 de

documentosdetrabajoepg@umsam.edu.ar

Montesquieu. (1998). *Del espíritu de las leyes*. (12° ed.). México: Editorial Porrúa.

Pachano, S. (2008). Democracia directa en Ecuador. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Coords.). *Democracia Directa en América Latina* (pp. 145-158). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Ramírez, F. & Welp, Y. (2011). Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. *Íconos*, (40), 11-20.

Ramírez Nárdiz, A. (2009). *Democracia Participativa. La experiencia española contemporánea*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Alicante. España.

Romero Ballivián, S. (2008). Democracia directa en Bolivia. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Coords.). *Democracia Directa en América Latina* (pp. 159-170). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Rousseau, J. J. (1992). *El Contrato Social*. Tegucigalpa: Editorial Guaymura.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Tendencias de participación ciudadana en Ecuador*. Quito: SENPLADES.

Subirat Humet, J. (2012). *Parlamento y políticas públicas*. Conferencia magistral en la Maestría de Derecho Parlamentario realizada en el salón Rubén Darío de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Managua, 25 de julio, (paper).

Thibaut, B. (1998). Instituciones de democracia directa en América Latina. En D. Nohlen, S. Picado & D. Zovatto (Comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 51-70). México: Fondo de Cultura Económica

- Vega García, P. D. (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: TECNOS.
- Viciano Pastor, R. & Martínez Dalmau, R. (2010). *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* España: Universidad de Valencia. Recuperado el 17 de septiembre de 2012 de www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos*, (31), 117-130.
- Zayas Ornelas, L. D. (2007). Los mecanismos de democracia directa en México: El plebiscito y referéndum en las entidades del país. *Nóesis. Revista de ciencias sociales y humanidades*, 32, (16), 176-204.
- Zovatto, D. (2006). Instituciones de democracia directa en América Latina. En Payne, Mark *et al.* (Coords), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Zovatto, D. (2008). Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Coords.). *Democracia Directa en América Latina* (pp. 253-296). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

LISTA DE NORMAS JURÍDICAS

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1879. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Constitución de la Nación Argentina del 22 de agosto del año 1994.

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia del 07 de febrero del año 2009.

Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo no 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994.

Constitución Política de la República de Chile del 24 de octubre del año 1980 con sus reformas en texto actualizado hasta mayo de 2014.

Constitución Política de Colombia del 20 de julio del año 1991 hasta la reforma del 2007.

Constitución Política de la República de Costa Rica del 07 de noviembre de 1949, con sus reformas hasta el año 2003.

Constitución de la República Cuba del 24 de febrero de 1976, hasta la reforma del 31 de enero de 2003.

Constitución de la República del Ecuador del 20 de octubre de 2008, con su reforma del 13 de julio de 2011.

Constitución Política de la República de El Salvador del 20 de diciembre de 1983, con sus modificaciones hasta el 12 de junio de 2014.

Constitución Española del 27 de diciembre de 1978 y sus reformas hasta la del 27 de septiembre de 2011.

Constitución Política de la República de Guatemala del 3 de junio de 1985, con su reforma del 17 de noviembre de 1993.

Constitución Política de la República de Honduras del 20 de enero de 1982, con sus reformas hasta 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 05 de febrero de 1917, con sus reformas hasta la del 27 de mayo de 2015.

Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, con sus reformas incorporadas. Publicada en La Gaceta, Diario Oficial número 32, del 18 de febrero del mismo año.

Constitución Política de la República de Panamá del 11 de octubre de 1972, con sus reformas hasta la reforma del 24 de noviembre de 2004.

Constitución Política de la República de Paraguay del 20 de junio de 1992.

Constitución Política del Perú del 01 de enero de 1994, con sus reformas hasta la entrada en vigencia el año 2011.

Constitución de la República Dominicana, del 10 de julio de 2015.

Constitución de la República Oriental del Uruguay del 15 de febrero de 1967, hasta su última reforma del año 2004.

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela del 30 de diciembre de 1999, con su enmienda aprobada el 15 de febrero de 2009.

Secretaría del Senado de Colombia. Sentencia C-180/1994 de la Corte Constitucional Colombiana. Recuperado el 06 de junio de 2014 en

http://www.secretariasenado.gov.co/compendio_legislativo.htm

Esta obra de *Edwin Castro Rivera*, *Democracia directa en América Latina. Vivencias constitucionales*, analiza la validez, sustento y legitimidad del tipo de democracia imperante en la segunda década del siglo XXI. Se ocupa de la convivencia y coexistencia de distintos modelos de democracia representativa, democracia participativa y democracia directa, en especial en los regímenes democráticos latinoamericanos que han desarrollado nuevos enfoques y paradigmas.

Edwin Castro Rivera, es Doctor en Cuestiones actuales del Derecho y Máster en Derecho constitucional y Derechos fundamentales por la Universidad Centroamericana (UCA). Diputado y Coordinador de Bancada del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) ante la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Profesor de Derecho constitucional de la Universidad Centroamericana (UCA); y miembro fundador, profesor de Derecho constitucional e investigador del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), sede Nicaragua.



INEJ
Fundado en 1995

22
AÑOS
1995-2017
INEJ

