

LOS MECANISMOS DEMOCRÁTICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA DEMOCRATIC MECHANISMS IN THE CONSTITUTIONS OF LATIN AMERICA

Edwin Ramón CASTRO RIVERA*

RESUMEN: La democracia representativa ha experimentado cambios importantes en cuanto a su concepción, sujetos, alcance y límites; en las últimas décadas del siglo pasado se hizo evidente una suerte de crisis de los sistemas democráticos representativos, dando lugar al surgimiento de mecanismos de democracia directa y mecanismos de democracia participativa, especialmente en el constitucionalismo latinoamericano. En diecinueve constituciones latinoamericanas encontramos mecanismos de democracia directa que van, desde los tradicionales plebiscitos y referéndum, hasta novedosas e innovadoras formas participativas, tales como, revocación de mandato de los elegidos popularmente, iniciativa legislativa popular, control social del Estado, Planificación y Elaboración de Políticas Públicas con participación vinculante.

PALABRAS CLAVES: Democracia representativa; democracia participative; democracia directa; mecanismos de democracia directa.

ABSTRACT: Representative democracy has experienced major changes in its conception, subject, scope and limits; in the last decades of the last century was evident a crisis of the democratic representative systems, resulting in the emergence of mechanisms of direct democracy and mechanisms of participatory democracy, especially in Latin American constitutionalism. In nineteen latin american constitutions we find mechanisms of direct democracy that goes, from the traditional plebiscites and referendum, to new and innovative participatory forms, such us, revocation of mandate of the popularly elected, popular legislative initiative, social control of the State, planning and elaboration of public policies with involving participation.

KEYWORDS: Representative democracy; participatory democracy; direct democracy; mechanisms of direct democracy.

* Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, y de Derechos Humanos en la Universidad Centroamericana, Profesor de Teoría del Estado en Maestrías en Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Profesor Invitado de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Profesor de Derecho Constitucional e Investigador del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica. Contacto: <ecastro0501@gmail.com>. Fecha de recepción: 6 de noviembre de 2017. Fecha de aprobación: 13 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

En este artículo de investigación se reflexiona acerca del tipo de democracia imperante en esta segunda década del siglo XXI en América Latina, en medio de la crisis existente en los regímenes democráticos, con el objetivo de analizar la democracia representativa, la democracia participativa y la democracia directa en los ordenamientos constitucionales, que vengan a fortalecer la democracia. Se pretende con ello aportar a la construcción de nuevos paradigmas de democracia en su concepción, sujetos, alcance y límite, que se asientan en la crisis de la democracia representativa, en el incremento de la desconfianza de los y las ciudadanas en la política expresada en la baja participación electoral¹ y en constantes manifestaciones de protestas y revueltas sociales contra gobiernos representativos incapaces de gestionar la crisis sistémica actual², o el cambio de época, como afirma Subirats³.

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 en América Latina⁴.

Para apoyar este análisis, se utiliza Derecho comparado en diecinueve países de Latinoamérica, en la normativa constitucional sobre el tema.

¹ SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, *Tendencias de participación ciudadana en Ecuador*, SENPLADES, Quito, 2011

² WELP, Yanina, "Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina" en LISSIDINI, A. y. WELP & ZOVATTO, D. (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, pp. 71-96.

³ SUBIRAT HUMET, Joan, *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 de 2012.

⁴ Cfr. WELP, Yanina, *op. cit.*

En el desarrollo de la investigación se trata de dar respuesta a un sinnúmero de preguntas que resultan relevantes, así: ¿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?

No estamos en una época de cambio, sino en un cambio de época, donde es evidente la construcción de nuevos paradigmas; estamos en un cambio de primera magnitud que se está dando en muchos órdenes de carácter social y que tiene amplias implicaciones desde el punto de vista político y jurídico, la democracia, desde su concepción y su praxis, sufre también nuevas y renovadas transformaciones, este cambio de época debe provocar, y está provocando, una discusión sobre la democracia; de manera pues, que podemos afirmar que nos enrumbamos a una democracia que no es minimalista⁵, una democracia que no es simplemente electoral, que no es sólo reglas, sino una democracia centrada también en valores y vivencias, donde coexisten tres tipos de democracia: representativa, participativa y directa.

No se pretende que un modelo de democracia directa se venga a imponer bruscamente, rompiendo con el modelo existente de democracia representativa, sino partir de la democracia que tenemos, para llegar a la democracia que queremos. En este contexto, donde se está escribiendo un nuevo constitucionalismo, sobre todo en América Latina, es que se inscribe este trabajo investigativo.

⁵ Cfr. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.

II. LA DEMOCRACIA MODERNA

A) LA DEMOCRACIA COMO CONCEPTO DINÁMICO

El concepto de democracia ha tenido una diversidad de criterios históricos cambiantes desde la génesis del Estado Constitucional Moderno en el siglo XVIII hasta la segunda década del siglo XXI; dichos términos no están universalmente unificados ni en sus conceptos, ni en sus contenidos, ni en sus alcances, ni en sus límites, proliferando una variedad de criterios. La democracia es un concepto que ha variado en el transcurso del tiempo.

Tratar de conceptualizar la democracia hoy en día, siendo un término jurídico comúnmente utilizado, y que está tanto en el imaginario de la academia, como en el imaginario popular, con diversas acepciones, alcances y límites, pareciera ser una tarea difícil, pues es un concepto que se ha transformado con el curso del tiempo. El concepto actual de democracia no es un concepto cerrado, acabado, es un concepto en transformación evolutiva, partiendo desde la Ilustración hasta nuestros días, asumiendo elementos grecorromanos de la antigüedad y elementos cristianos del Medioevo.

Sin querer ahondar en la concepción clásica del concepto de democracia, quisiéramos recordar la referencia que sobre ella hace Aristóteles en la Grecia Clásica, cuando afirma:

La primera forma de democracia es la que se funda principalmente en la igualdad. Y la ley de tal democracia entiende por igualdad que no sean más en nada los pobres que los ricos, que ni dominen los unos sobre los otros, sino que ambas clases sean semejantes. Pues si la libertad, como suponen algunos, se da principalmente en la democracia, y la igualdad también, esto podrá realizarse mejor si todos participan del gobierno por igual y en la mayor medida posible. Y como el pueblo constituye el mayor número

y prevalece la decisión del pueblo, este régimen es forzosamente una democracia⁶.

Cabe destacar que, en los tiempos en que Aristóteles trataba de conceptualizar lo que debería ser un régimen democrático, sólo se reconocían los derechos ciudadanos a los hombres libres por nacimiento; las mujeres, los esclavos, los mercaderes extranjeros, no eran considerados ciudadanos y, en consecuencia, no ejercían derechos políticos; era una minoría de la población estimada en no más de un doce a un quince por ciento, a los que se les reconocían derechos y ejercicios políticos, nunca sobrepasó de las dos mil personas⁷, y desconocían el principio de soberanía popular.

El objeto de traer a colación esta referencia de Aristóteles, es para dejar plasmado elementos conceptuales que hoy siguen siendo válidos y valiosos, tales como: la libertad, la igualdad, la participación de todos y la decisión de la mayoría.

La democracia debe ser vista como una inmensa experiencia humana, relacionada a la búsqueda histórica de libertad, justicia, y bienestar material y espiritual, es una experiencia evolutiva permanentemente en construcción e inconclusa, teniendo siempre presente sus tensiones, sus límites, sus incumplimientos, sus denigraciones. Se ha convertido en un símbolo de libertad y justicia; es a la vez, un fin y un mecanismo, un procedimiento para el acceso y el ejercicio del poder de los hombres y mujeres, pero a su vez, es una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia, el progreso, es decir, el buen vivir, tratando de organizar las tensiones y conflictos de la sociedad.

La riqueza de esta discusión es innegable y nos demuestra un interés expreso en el mundo actual y, en particular, en América Latina; sin pretender ser absolutos, se está en la construcción conceptual de un nuevo paradigma de democracia. Paradigma que se

⁶ ARISTÓTELES, *Política*, trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2005, p.175.

⁷ Cfr. MURRAY, Santiago, *op. cit.*

ha manifestado y se manifiesta en diferentes formas: democracia representativa, democracia participativa y democracia directa.

En este trabajo investigativo, se trata de conceptualizar democracia representativa, democracia participativa y democracia directa, sin pretender aportar un axioma acabado, pero sí una necesaria y obligatoria aproximación.

B) LOS CONCEPTOS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, PARTICIPATIVA Y DIRECTA

La democracia representativa o democracia electoral es una forma de gobierno caracterizada por el rol de las elecciones como único fenómeno del ejercicio democrático, cuidando claramente la calidad de las mismas, que deben ser sin violencia, sin fraude, sin chantajes, sin prebendas, sin presiones, sin proscripciones, sin exclusiones y sin límites de ninguna naturaleza. Este tipo de democracia electoral representativa está cimentada, fundamentalmente, en el sufragio libre, universal, transparente, informado, con amplio respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, correspondiendo a una concepción procedimental que Bobbio⁸ denominó democracia minimalista, refiriéndose a las condiciones mínimas indispensables para el ejercicio democrático. El ejercicio del gobierno se realiza a través de los representantes electos por los ciudadanos, siendo la participación de estos últimos únicamente en los sufragios. Este tipo de régimen democrático se volvió el clásico en los siglos XVIII, XIX y XX, y sobrevive hasta nuestros días, sufriendo desde finales del siglo pasado y en la actualidad, duras críticas por sus objetivos incumplidos y consecuencia de ellos son los cambios que en la actualidad se proponen.

El concepto de democracia participativa, dotado de sustantividad propia, aparece en el campo del Derecho Constitucional y de la ciencia política en la segunda mitad del siglo XX; surge del seno de la misma democracia representativa, que da lugar a presiones populares para cambios políticos, conllevando el naci-

⁸ Cfr. BOBBIO, Norberto, *op. cit.*

miento de la democracia participativa, tal y como se entiende en la actualidad; sin embargo, no podemos negar que tiene su antecedente inmediato en la democracia directa. La democracia participativa se afirma en la actualidad como un modo de moderación y control sobre los representantes, que se materializa a través de comunidades organizadas, quienes intentan influir de diversas formas para que una determinada política pública sea adoptada o no; presupone un proceso de crecimiento de la responsabilidad política de la población, en la medida en que ésta participa e influye en las decisiones que afecta el *modus vivendi*. En la democracia participativa las decisiones en última instancia son tomadas por los representantes elegidos democráticamente, mismas que son influenciadas por los electores organizados a través de diversas maneras.

Como concepto de democracia directa en la actualidad se entiende aquélla en la que las decisiones son tomadas por las y los ciudadanos, acompañados de los representantes electos democráticamente, siendo estos últimos los que mantienen la responsabilidad de la ejecución de las medidas, bajo la auditoría de los primeros, a través de diversos mecanismos o formas de organización.

La diferencia entre los mecanismos de democracia directa y los mecanismos de democracia participativa es objeto de discusión conceptual, porque ella no estriba en el tipo de mecanismo, sino en la capacidad decisoria de la participación de la población. El plebiscito y el referéndum parecieran ser los mecanismos más tradicionales de la democracia directa, sin embargo, si el resultado de ellos no es de vinculación obligatoria y son simplemente consultivos, son mecanismos de democracia participativa; y por otro lado, las asambleas, consejos o gabinetes sectoriales o territoriales parecieran ser mecanismos de democracia participativa, no obstante, si en ellos las decisiones las toman los delegados de la población, son mecanismos de democracia directa; en estos casos, estos delegados no son permanentes, ni adquieren voluntad decisoria propia, a diferencia de los representantes de la democracia representativa.

C) LA DEMOCRACIA: MARCHAS Y CONTRAMARCHAS

La democracia moderna comenzó como una democracia excluyente, donde tenían capacidad de ejercicio político solamente los varones dueños de propiedad y capital, argumentándose que lo contrario iría en contra de la eficiencia de la misma democracia, que sólo la propiedad hace a los hombres capaces para el ejercicio de los derechos políticos. Ésta es la democracia de los regímenes políticos de los siglos XVIII y XIX, situación que va a cambiar en la segunda mitad de dicho siglo con nuevos pensadores y nuevos fenómenos políticos, encontrándonos al albor del siglo XX, eliminado en casi todas las democracias del mundo las restrictivas políticas censitarias y de capacidad económica, terminando la diferencia política entre propietarios y trabajadores, estableciéndose, al menos en la norma constitucional, que todos los ciudadanos son iguales, independientemente de su capacidad patrimonial.

La mitad de la población, las mujeres, fueron impedidas de tener derechos políticos, desde el nacimiento de la democracia moderna y durante los siglos XVIII, XIX y parte del siglo XX. Se argumentaba que las mujeres, como los niños, no tenían voluntad política independiente, no tenían voluntad propia, pues o dependían del padre, o dependían del marido, y darles el voto significaba duplicar el voto de los maridos o el voto de los padres, sus intereses eran representados a través de una conexión tutelar, en vez de electoral.

Fue en 1893 cuando en Nueva Zelanda, se le concede por primera vez a las mujeres el derecho al voto, seguido de Australia en 1901 y Finlandia en 1906, iniciándose un nuevo paradigma de democracia representativa, y es después de la Segunda Guerra Mundial que se universaliza en todos los regímenes democráticos del mundo la participación de este derecho político a las mujeres.

Es a partir de finales de la primera mitad del siglo XX que comenzamos a ver una democracia representativa más universal, donde se van superando las exclusiones de los no propietarios, igualando el valor del voto entre propietario y no propietario, y la

participación plena de las mujeres en los textos constitucionales de los Estados Democráticos Modernos.

La democracia moderna nace sin resolver la discriminación racial. La Revolución Francesa no condujo a la abolición de la esclavitud negra en la Europa Liberal del siglo XVIII, y los escritos de Olympe De Gouges, *Reflexiones sobre los Hombres Negros* en 1788y *El Mercado de los Negros* en 1790, lo evidencian.

A lo largo del siglo XX, se presentan con crueles manifestaciones las discriminaciones raciales en el ejercicio de los derechos políticos en diversas partes del planeta. En Estados Unidos, aunque abolida la esclavitud en 1865, hasta 1970 se vivió uno de los períodos de mayor racismo institucionalizado, donde se crea un sistema de segregación racial, utilizando el concepto de *separados, pero iguales*, que restringía los derechos políticos a la población negra. La discriminación racial como restricción de derechos políticos y sociales tuvo como última manifestación hasta finales del siglo XX en el régimen del *Apartheid* en Sudáfrica, sistema que sucumbe en 1994 con las primeras elecciones verdaderamente generales, cuando es electo un negro en la Presidencia de dicho país, Nelson Mandela y la población negra ejerce su derecho a elegir y ser electo.

A finales del siglo XX y en el siglo XXI, pareciera ser que la participación democrática de las minorías étnicas fue ganando cada día más reconocimiento y respeto, lo que conllevó a la elección del primer Presidente negro de Los Estados Unidos de América, Barack Hussein Obama II, y una mujer, Hillary Clinton, compitieron las elecciones presidenciales del 2016. A pesar de estos avances, subsiste en el sistema político-económico de Los Estados Unidos un reduccionismo identitario y cultural de grupos etnorraciales superiores, cuyas políticas son a favor de los blancos y no de toda la nación. Las minorías étnicas siguen siendo discriminadas y perseguidas, basta ver recientemente los asesinatos de negros a manos de la policía blanca, la persecución migratoria, y la discriminación laboral y social que se sufre, lo que se evidencia en las declaraciones y actuaciones del actual Presidente de USA, Donald Trump.

D) DEMOCRACIA Y DIVISIÓN DE PODERES

Un elemento que pareciera consustancial de la democracia clásica moderna, la democracia representativa, es la Teoría de la División de Poderes en los regímenes democráticos iniciada por John Locke, en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*⁹, continuada y desarrollada por Montesquieu en “*El Espíritu de las Leyes*”¹⁰; división a la cual Rousseau, en “*El Contrato Social*”¹¹, se opuso desde el inicio de la democracia moderna, planteando que los políticos, al no poder dividir la soberanía en principio, la dividen en sus fines y sus objetivos: en Poder Legislativo, en Poder Ejecutivo, en Derecho de Impuestos, de Justicia y de Guerra, en Administración Interior y en el poder de negociar con extranjeros, y tan pronto, confunden estas partes cuando las separan.

Sin embargo, la Teoría de División de Poderes fue asumida como parte de la misma democracia y plasmada en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, del 26 de agosto de 1789 en la Revolución Francesa, donde se establece que una sociedad donde no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.

La mayoría de las últimas Constituciones emitidas en América Latina¹² no se ciñen a la clásica Teoría de la Separación de Poderes que ha servido de piedra angular a la democracia repre-

⁹ LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, consultado en: <<http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/L/Ensayo%20sobre%20el%20gob%20civil.html>>, 14 de febrero de 2014.

¹⁰ Cfr. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 12° ed., México, Porrúa, 1998.

¹¹ Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El Contrato Social*., Tegucigalpa, Editorial Guaymura, 1992.

¹² A saber: Constitución de El Salvador (1983), Constitución de Guatemala (1985), Constitución de Panamá (1972 con sus reformas hasta 1994), Constitución de Colombia (1991 y sus adiciones de 1993, 200 y 2003), Constitución de Cuba (2003), Constitución Bolivariana de Venezuela (1999), Constitución de El Ecuador (2008), Constitución de Nicaragua (1987, con sus reformas hasta 2014), Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

sentativa, y cada vez es más común hacer referencia a funciones y a órganos de un solo Poder en el Estado Democrático: el Poder Público, Poder Soberano, Poder Ciudadano, o Poder Popular, partiendo de la premisa aceptada por todos, que la soberanía, es decir, el Poder, radica en el pueblo. Con esto, no se sostiene la concentración de funciones del Poder en un solo órgano, ni mucho menos, en una sola persona, pero de ello a concluir que el Poder Soberano radicado en el pueblo se puede y se debe dividir, es en la actualidad cada vez más cuestionado.

III. LA DEMOCRACIA EN LOS REGÍMENES POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

A) LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA (MDD) COMO UNA ALTERNATIVA A LA CRISIS DE LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

Frente a la crisis de los regímenes democráticos representativos, se establecen mecanismos de democracia participativa y mecanismos de democracia directa como una forma de ejercer y valorar la ciudadanía, dando el paso de una democracia electoral, a una democracia de ciudadanía. En los diecinueve países analizados existen mecanismos de democracia participativa y mecanismos de democracia directa, con variadas concepciones vinculantes, incorporándolo en las Constituciones, normas legales, políticas nacionales y prácticas políticas. Los MDD constituyen una búsqueda de solución a la crisis de la democracia¹³.

A los planteamientos de la necesidad y la realidad de incorporación de mecanismos de democracia directa, se presentan voces con preocupaciones en la aplicación de dichos mecanismos, ex-

¹³ ZOVATTO, Daniel, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, Balance comparado: 1978-2007" en LISSIDINI, A. Y. WELP & ZOVATTO, D. (coords.), *Democracia Directa en América Latina* Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, pp. 253-296.

presando que ellos pueden ser de fácil manipulación, debilitando la institucionalidad de los gobiernos representativos y consolidando gobiernos de facto, a través de consultas populares. Si bien pudieran ser ciertas estas preocupaciones en el uso de los MDD, no menos cierto es que la democracia 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 sus decisiones.

Uno de los argumentos esgrimidos con mayor firmeza para sustentar el modelo de democracia representativa es la complejidad de los gobiernos y, sobretudo, en esta época de globalización. Una de las características de la globalización es el enorme desarrollo de los procesos de información y comunicación, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que nos pone a disposición en cortísimos espacios de tiempo una vasta información y una eliminación de las distancias. Las TIC en sí mismas no vienen a mejorar la democracia, pero son instrumentos que contribuyen a facilitar la participación protagónica y decisoria de las ciudadanas y los ciudadanos en el qué hacer político, al estar informados con certeza y celeridad, y con ello, contribuyen a la búsqueda de solución de la crisis democrática establecida.

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. Desde México hasta Argentina, se registran novedosos mecanismos de democracia directa, aunque bajo formatos disímiles, intensidades diversas y resultados heterogéneos de la participación. De diecinueve Constituciones analizadas, todas contemplan mecanismos de democracia directa. Los países donde existen mecanismos de democracia directa en sus normativas constitucionales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

LOS MECANISMOS DEMOCRÁTICOS EN LAS CONSTITUCIONES...

Tabla 1. 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
16	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.

B) 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 directa¹⁴. 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 ley¹⁵.

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”¹⁶, 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 refiere a las convocadas por la ciudadanía¹⁷.

¹⁴ *Idem*

¹⁵ RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, *Democracia Participativa. La experiencia española contemporánea*, 2009. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Alicante.

¹⁶ ZOVATTO, Daniel, “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en PAYNE, Mark, *et al.* (coords), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, 2006, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 242.

¹⁷ HEVIA DE LA JARA, Felipe, “La iniciativa popular en América Latina”, en *Convergencia, revista de ciencias políticas*, núm. 52, 2010, pp.155-186.

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
Chile	X	X	X		X	
Ecuador	X		X		X	X
El Salvador	X	X	X		X	
Guatemala	X		X		X	
Honduras	X			X	X	X
México	X	X		X	X	X
Nicaragua	X	X		X	X	X
Panamá	X		X		X	X
Paraguay	X	X	X		X	
Perú	X		X		X	X
Uruguay	X		X		X	X
Venezuela	X		X		X	X

Fuente: Elaboración propia.

C) 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 pre-

sentación de proyectos de ley o incluso, en algunos casos, leyes de reformas constitucionales¹⁸.

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 políticos¹⁹.

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		

¹⁸ GÓMEZ CAMPOS, Steffan, “Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 10, 2010, consultado en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3635886>>.

¹⁹ GARCÍA CHOURIO, José Guillermo, “Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos”, en *Estudios Políticos*, núm. 35, 2009, pp. 181-208.

Guatemala	X	X			X	
México	X	X				X
Nicaragua	X	X				X
Paraguay	X	X		X		
Perú	X	X		X		
Uruguay	X	X		X		
Venezuela	X	X	X	X		

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

D) 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 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 efectiva²⁰.

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 Rous-

²⁰ Cfr. RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, *op. cit.*

seau²¹, 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 democráticos²².

Kelsen²³ 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”. Y para garantizar que esta obligación sea cumplida jurídicamente, Kelsen 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”²⁴.

La revocatoria de mandato de los elegidos popularmente puede ser de nivel nacional o nivel subnacional y la decisión de la revocatoria radica en el pueblo, a través de una consulta popular, seis países contemplan este MDD: Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Aunque este procedimiento pudiera parecer un proceso traumático para la vida política, es un ejercicio de la soberanía del pueblo y trae como consecuencia inmediata un mejor comportamiento del representante electo al estar sometido

²¹ Cfr. ROUSSEAU, Jean-Jacques, *op. cit.*

²² JIMÉNEZ, William W., “Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios”, en *Pensamiento Jurídico*, núm.14, 2001, pp. 71-80.

²³ KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora nacional, 1980, p. 344.

²⁴ *Idem.*

a control permanente por parte de los electores, fortaleciendo con ello la democracia.

E) 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 representativos²⁵.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos intrínsecos de la democracia, y el control de las actuaciones del Estado por medio de las y los ciudadanos atiende al interés general antes que al interés particular. No se enmarca solamente en la lucha contra la corrupción, sino también, en una democracia más efectiva y funcional, más participativa. El control de las actuaciones de las instituciones y funcionarios del Estado por parte de la

²⁵ EMMERICH, Gustavo Ernesto, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, núm. 2, 2004, pp. 67-90.

ciudadanía es una preocupación en las Constituciones de: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela.

F) 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, donde existen diversas formas de participación popular vinculante, con la participación protagónica de la población. Desde mi propia experiencia, 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, eficiencia y efectividad.

IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Los mecanismos de democracia directa se irán perfeccionando en cuanto a sus formas de aplicación y en cuanto a sus objetivos, y se irán profundizando cada vez más, no se percibe un retroceso en la existencia de ellos, lo que no se puede asegurar es cuál será el límite de actuación en el futuro y su afectación sensible a la democracia representativa.

2. Estamos en una época de globalización, en un mundo tecnológicamente globalizado, donde nos desplazamos de un mundo de certezas hacia un mundo de nuevos e inciertos desafíos. Esta nueva concepción del mundo y de la realidad nos genera más inseguridades, donde lo único cierto es lo incierto, la razón no está obligadamente asociada a la certeza, pero tampoco a la ig-

norancia, hay una búsqueda constante de la verdad, de verdades conceptuales, o al menos, una aproximación de la misma.

3. El concepto de democracia ha tenido una diversidad de criterios históricos cambiantes desde la génesis del Estado Constitucional Moderno en el siglo XVIII hasta la segunda década del siglo XXI; dichos términos no están universalmente unificados ni en sus conceptos, ni en sus contenidos, ni en sus alcances, ni en sus límites, proliferando una variedad de criterios.

4. El modelo de democracia formal representativo es ineficiente; los ciudadanos no se conforman con ser simplemente convocados periódicamente para elegir a sus representantes. Frente a la crisis de los regímenes democráticos representativos, se establecen mecanismos de democracia participativa y mecanismos de democracia directa como una forma de ejercer y valorar la ciudadanía, dando el paso de una democracia electoral, a una democracia de ciudadanía.

5. Desde México hasta Argentina, se registran novedosos mecanismos de democracia directa, aunque bajo formatos disímiles, intensidades diversas y resultados heterogéneos de la participación. De diecinueve Constituciones analizadas, todas contemplan mecanismos de democracia directa. Los países donde existen mecanismos de democracia directa en sus normativas constitucionales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

V. FUENTES DE CONSULTA

Referencias bibliohemerográficas y cibergráficas

ARISTÓTELES, *Política*, trad. de Julián Marías y María Araujo, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2005.

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, núm. 2, 2004.
- GARCÍA CHOURIO, José Guillermo, “Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos”, en *Estudios Políticos*, núm. 35, 2009.
- GÓMEZ CAMPOS, Steffan, “Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada”, en *Revista Derecho Electoral*, núm. 10, 2010. Consultado en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3635886>>.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe, “La iniciativa popular en América Latina”, en *Convergencia, revista de ciencias políticas*, núm. 52, 2010.
- JIMÉNEZ, William W., Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios, en *Pensamiento Jurídico*, núm.14, 2001.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora nacional, 1980.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, consultado en: <<http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/L/Ensayo%20sobre%20el%20gob%20civil.html>>, 14 de febrero de 2014.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 12º ed., México, Porrúa, 1998.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo, *Democracia Participativa. La experiencia española contemporánea*, 2009. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Alicante.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, *Tendencias de participación ciudadana en Ecuador*, Quito, SENPLADES, 2011.
- SUBIRAT HUMET, Joan, *Parlamento y políticas públicas*. Conferencia magistral en la Maestría de Derecho Parlamentario realizada en el salón Rúben Darío de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Managua, 25 de julio de 2012.

- WELP, Yanina, "Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina" en LISSIDINI, A., y WELP & ZOVATTO, D. (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, pp. 71-96.
- ZOVATTO, Daniel, "Instituciones de democracia directa en América Latina", en PAYNE, Mark *et al.* (coords), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, 2006, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ZOVATTO, Daniel, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007" " en LISSIDINI, A., y WELP & ZOVATTO, D. (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, pp. 71-96.

Normas jurídicas

- 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 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 año 2014.
- 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.