

Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa

Fabián Novak

El presente artículo se basa en el informe presentado al Comité Jurídico Interamericano de la OEA, como miembro de dicho cuerpo jurídico y relator del tema Participación Directa y Democracia Representativa. Tiene por objetivo establecer cuáles son los mecanismos de participación directa que los ordenamientos jurídicos de los países americanos reconocen y consagran, sus alcances y limitaciones así como su evaluación, a efectos de plantear posibles recomendaciones.

En este sentido, no se trata de un análisis teórico de los mecanismos de participación directa sino más bien de cómo han sido consagrados en la práctica constitucional y legal de los países americanos. Si bien tales mecanismos están llamados a complementar y fortalecer la democracia representativa, en su aplicación práctica se observan ciertos problemas, los que deben ser superados para lograr su correcto uso.

Democracia representativa y mecanismos de participación directa en los países que conforman la OEA

1. Conceptos preliminares

La denominada *democracia representativa*, incorporada en todos los sistemas constitucionales de los países que conforman la OEA, suele identificarse como aquella en la que el pueblo elige a los gobernantes, a quienes cede el ejercicio de la soberanía y les encomienda su representación y el desempeño de la función de gobierno. Al respecto, habría que añadir que una de las funciones capitales de la representación es la legitimación del poder público. En efecto, en una democracia representativa, los titulares del poder público son legítimos en cuanto que representantes de la nación. Por consiguiente, y en principio, todos los que poseen poder público son representantes

de la nación o del pueblo, y su poder es legítimo en tanto se mantenga y actúe con arreglo y dentro de los límites de tal representación¹.

Con el transcurrir de los años, la totalidad de los países que conforman la OEA, han incorporado progresivamente en sus sistemas de democracia representativa una serie de mecanismos de intermediación o participación directa, propios de la denominada *democracia semidirecta o participativa*², lo que sin duda, ha buscado enriquecer y fortalecer este modelo de gobierno³.

¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Obras completas*. Tomo I. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 374.

² Hoy la doctrina prefiere utilizar el término *democracia semidirecta*, para diferenciarla de la *democracia directa*, considerada actualmente impracticable, dado el volumen actual de las poblaciones estatales y la imposibilidad de consulta permanente a estas. Al respecto, véase USECHE, Luis Enrique. «La participación ciudadana en el Derecho constitucional latinoamericano». En Ricardo Combellas (coord.). *El nuevo Derecho constitucional latinoamericano*, volumen I. Caracas: Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA/COPRE, 1996, p. 251. Como lo señala MIRÓ QUESADA, Francisco. «Democracia directa: un análisis comparado en las Constituciones latinoamericanas». En Ricardo Combellas (coord.). *El Nuevo Derecho constitucional latinoamericano*, volumen I. Caracas: Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA/COPRE, 1996, p. 133: «La democracia directa implica un conjunto de prácticas, instituciones y políticas por la que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. La democracia directa es más participación que intermediación. [...] Desde luego, cuando analizamos los sistemas políticos, no encontramos *ninguno* en donde haya democracia directa pura, por lo general las instituciones de la democracia directa aparecen combinadas o mezcladas con aquellas de la democracia representativa. Por estas razones se habla de democracia semidirecta». Sobre lo mismo señala GARCÍA CHOURIO, José Guillermo. *Instituciones de democracia directa y participación ciudadana*. Lima: Cuadernos para el Diálogo del Jurado Nacional de Elecciones, 2008, pp. 35-36: «En rigor se trata de una simple redefinición que busca con el prefijo «semi» relativizar y establecer una distancia entre lo que era en la antigüedad un ejercicio de la política cara a cara y lo que hoy día tiene posibilidades reales de ser practicado a la luz de las instituciones modernas de la democracia». Finalmente, Weber prefirió hablar de *democracia directa racionalizada* para distinguir de la democracia ateniense a los procedimientos de consulta directa incluidos en la democracia representativa. WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 234.

³ Esta afirmación no niega los problemas que puedan derivarse de un mal uso de estos mecanismos por parte del gobernante de turno y que han sido ampliamente desarrollados por la doctrina latinoamericana a partir de ciertas experiencias desarrolladas en la región en los últimos años. Así, instituciones como el referendo, el plebiscito, entre otros, pueden ser utilizados para otorgar más poder al poder ejecutivo en detrimento del legislativo, para aprobar leyes populistas, debilitar al Congreso y a los partidos políticos, intervenir en los medios de comunicación o controlar las organizaciones sociales. A esto contribuye la tendencia de muchos votantes en la región de ver al presidente, como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. A este modelo se le denomina *democracia delegativa*, es decir, un sistema en el que el jefe de Estado utiliza los mecanismos de participación directa para afirmar proyectos personales y no institucionales, para consolidar propósitos autoaclamativos y autolegitimantes, y no demandas reales de los ciudadanos.

Otro peligro es si los mecanismos de participación directa consagrados en el texto constitucional van acompañados de otras disposiciones que debilitan la institucionalidad democrática; también en este caso, los mecanismos de participación directa en nada fortalecerán la democracia representativa. Véase LISSIDINI, Alicia. «Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades». En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 14-15; KAUFMANN, Bruno. «Prólogo». En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 10.

Algunos preámbulos o artículos de las Constituciones Políticas de la región incluso señalan expresamente el carácter participativo de la democracia del Estado en cuestión, afirmando al mismo tiempo su carácter representativo⁴.

No se trata, por cierto, de un intento por volver a la democracia directa de los griegos⁵, sino del establecimiento de mayores mecanismos de participación y consulta ciudadana que permitan una acción del Estado más eficiente y la canalización ordenada, democrática e institucionalizada de las demandas ciudadanas. Por lo demás, el sistema democrático representativo no implica un divorcio o un rechazo de la participación ciudadana; muy por el contrario, invita a la presencia activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La propia Carta Democrática Interamericana en sus artículos 2 y 6, reconoce que «la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía», que «la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad» y que, «promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia».

Por tanto, los mecanismos de participación directa se conciben no como sustitutos sino como elementos consustanciales de las instituciones representativas, a las que fortalecen y vigorizan. En síntesis, se trata de una sola democracia, basada en la representatividad y compuesta de mecanismos de participación directa.

⁴ Así tenemos por ejemplo la Constitución de Costa Rica que expresamente señala en su artículo 9 que «El Gobierno de la República es [...] representativo, *participativo*, [...]»; la Constitución de Honduras cuyo artículo 5 señala que el Gobierno debe sustentarse en el principio de la *democracia participativa* y el artículo 2 que establece que la soberanía del Pueblo también podrá ejercerse de *manera directa* a través del plebiscito y del referéndum, la Constitución de Paraguay cuyo preámbulo y artículo 1 reafirman los principios de la democracia representativa, *participativa* y pluralista, la Constitución de Nicaragua cuyos artículos 2 y 7 definen a esta república como democrática, *participativa* y representativa, y la Constitución de Venezuela, donde se define a la Sociedad y al Gobierno como democrático y *participativo* (véase Preámbulo y artículos 5 y 6). La Constitución colombiana por su parte, define al Estado como una república democrática y *participativa* (artículo 1), que facilita la *participación* de todos en las decisiones que los afectan (artículo 2), donde el pueblo ejerce la soberanía en forma *directa* o por medio de sus representantes (artículo 3) y dentro de un marco jurídico democrático y *participativo* (Preámbulo). La Constitución de Bolivia, establece que el pueblo ejerce la soberanía de forma *directa* y delegada (artículo 7), y que su gobierno asume la forma democrática *participativa*, representativa (artículo 11).

⁵ Esto debido a la imposibilidad práctica de aplicar este sistema en países con poblaciones muy amplias, donde la consulta directa y permanente de cada acto de gobierno resultaría imposible. Por lo demás, la democracia directa ateniense estaba reducida a muy pocas personas, pertenecientes a las clases dominantes, con exclusión de las mujeres y en donde la *Eklesia* (Asamblea) se reunía tan solo unas cuarenta veces al año. Véase USECHE, Luis Enrique. Ob. cit., p. 205.

2. Mecanismos de participación directa en las Constituciones y legislaciones internas de los países miembros de la OEA

Tal como ya se ha señalado, las democracias que conforman la OEA, han ido nutriendo sus sistemas políticos de un conjunto de mecanismos directos de participación ciudadana, los que son normalmente consagrados como derechos políticos del ciudadano.

A continuación, pasamos a detallar los mecanismos consagrados en el plano constitucional de los países americanos, así como su desarrollo y reglamentación legislativa.

2.1. Derecho de petición

Diversas Constituciones de la región americana consagran el derecho de los ciudadanos de presentar peticiones o quejas, individuales o colectivas, por motivos de interés social o particular, a las autoridades⁶, sobre materias de su competencia, los cuales deben obtener una respuesta motivada y oportuna en el plazo establecido por la Constitución o la ley.

Incluso, algunas Constituciones prevén sanciones a las autoridades que violen este derecho⁷, o simplemente disponen que la petición se considere denegada si no obtuviera respuesta en el plazo de ley⁸.

Este mecanismo de participación del ciudadano está expresamente consagrado en las Constituciones de Bolivia⁹, Brasil¹⁰, Chile¹¹, Colombia¹², Costa Rica¹³, Ecuador¹⁴, El Salvador¹⁵, Guatemala¹⁶, Haití¹⁷, Honduras¹⁸, México¹⁹,

⁶ Una excepción está dada por la Constitución de Colombia, la cual extiende el ejercicio de este derecho ante organizaciones privadas para garantizar derechos fundamentales (artículo 23).

⁷ Este es el caso del artículo 41 de la Constitución de Panamá y del artículo 2, inciso 20 de la Constitución peruana, así como del artículo 51 de la Constitución de Venezuela donde se establece incluso la posibilidad de destituir al funcionario en cuestión. Véase también el artículo 20 de la Ley 6 de la República de Panamá de 22 de enero de 2002.

⁸ Este es el caso del artículo 40 de la Constitución del Paraguay.

⁹ Artículo 24 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se especifica que la petición puede formularse en forma escrita u oral.

¹⁰ Artículo 5, inciso XXXIV de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Esta Constitución señala que el derecho de petición se puede ejercer en defensa de derechos o contra la ilegalidad o el abuso de poder.

¹¹ Artículo 14 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

¹² Artículo 23 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

¹³ Artículo 27 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

¹⁴ Artículo 66, inciso 23 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

¹⁵ Artículo 18 de la Constitución de la República de El Salvador de 1983.

¹⁶ Artículos 28 y 137 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985. Aquí se da un plazo de treinta días a la autoridad para responder a las cuestiones administrativas y ocho días para las cuestiones políticas.

¹⁷ Artículo 29 de la Constitución de la República de Haití de 1987.

¹⁸ Artículo 80 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

¹⁹ Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Nicaragua²⁰, Panamá²¹, Paraguay²², Perú²³, República Dominicana²⁴, Surinam²⁵, Uruguay²⁶ y Venezuela²⁷.

2.2. Derecho a solicitar información

Un mecanismo de participación que también suelen contemplar algunas Constituciones de la región es el derecho de los ciudadanos de solicitar información de acceso público y de interés particular, colectivo o general, que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que manejen fondos públicos o presten servicios públicos.

Este derecho puede ser limitado en determinados casos o materias (generalmente vinculadas a la seguridad nacional o a la intimidación personal) y normalmente incluye también la posibilidad de pedir la rectificación de la información.

Asimismo, la autoridad suele estar obligada a conceder esta información bajo responsabilidad y, en algunos casos, se establece que la autoridad debe proporcionar la información en forma gratuita²⁸.

Este derecho suele regularse internamente:

- a) Precizando el tipo de información que puede ser solicitada así como las entidades que pueden ser objeto de este requerimiento;
- b) Estableciendo la posibilidad de corregir o eliminar aquella información que sea incorrecta, irrelevante, incompleta o desfasada, a solicitud del requirente;
- c) Señalando si el acceso a la información será gratuito o no;
- d) Regulando la forma en que la información requerida será suministrada;
- e) Estableciendo la forma que debe guardar la solicitud y la información que esta debe contener;
- f) Definiendo un procedimiento y plazos en que la autoridad debe dar respuesta a lo solicitado;

²⁰ Artículo 52 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987. Esta agrega el derecho de los ciudadanos de «hacer críticas constructivas».

²¹ Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

²² Artículo 40 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

²³ Artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú de 1993. Esta Constitución precisa que los miembros de la Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional solo pueden ejercer este derecho individualmente.

²⁴ Artículo 22, inciso 4 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

²⁵ Artículo 22 de la Constitución de Surinam de 1987.

²⁶ Artículo 30 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967.

²⁷ Artículo 51 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999.

²⁸ Este es el caso del artículo 6 de la Constitución mexicana y el artículo 4 de la Ley 6 de la República de Panamá, de 22 de enero de 2002.

- g) Consagrando la acción de hábeas data, para ser ejercida en los tribunales pertinentes, cuando el funcionario deniega injustificadamente el acceso a la información; y
- h) Fijando las sanciones que se impondrán al funcionario que incumplió con su obligación (multas, destitución, etcétera)²⁹.

Este mecanismo se encuentra actualmente señalado en las Constituciones de Bolivia³⁰, Brasil³¹, Ecuador³², Guatemala³³, México³⁴, Panamá³⁵, Perú³⁶, República Dominicana³⁷ y Venezuela³⁸, así como en la legislación de Canadá³⁹.

2.3. Derecho de iniciativa⁴⁰

Son también numerosas las Constituciones de la región que consagran el derecho de la población de elaborar y proponer proyectos de ley o de reforma constitucional, exigiéndose para tal efecto el apoyo de un porcentaje o un número mínimo de ciudadanos⁴¹.

²⁹ Véase por ejemplo la Ley 6 de la República de Panamá, de 22 de enero de 2002, o la Ley 1682 del Paraguay de 28 de diciembre de 2000 que reglamenta la información de carácter privado y la Ley 1779 de Transparencia Administrativa de 13 de setiembre de 2001.

³⁰ Artículos 130 y 131 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Estos artículos contemplan la Acción de Protección de la Privacidad, en caso la autoridad no accediera a la solicitud.

³¹ Artículo 5, inciso XXXIII de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

³² Artículos 18, inciso 2 y 91 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. También véase los artículos 96, 97, 99 y 100 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 así como los artículos 2, inciso 3 y 182 a 192 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009.

³³ Artículo 30 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985.

³⁴ Artículo 6, inciso III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

³⁵ Artículo 43 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Véase también la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

³⁶ Artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política del Perú de 1993.

³⁷ Artículo 49 de la Constitución de la República Dominicana de 2010. Véase también la Ley 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública y el Decreto 130-05 que es su Reglamento.

³⁸ Artículo 28 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999.

³⁹ Véase la Ley de Acceso a la Información (*Access to Information Act*) de 1985.

⁴⁰ Este mecanismo tiene su origen en Esparta y Atenas, aunque limitado inicialmente a los gobernantes y clases dirigentes. Posteriormente, se extendería a la población en general, así como a Europa, Asia y América. Se trata de una facultad que tienen los ciudadanos para elaborar y presentar proyectos o propuestas de ley o de reforma constitucional, los mismos que pueden ser aprobados o rechazados por el poder legislativo o sometidos a referendo. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. *Democracia directa y Derecho constitucional*. Lima: Artes y Ciencias Editores, 1990, pp. 139, 143 y 144. De otro lado, se debe precisar que actualmente, la doctrina distingue la *iniciativa legislativa* (cuando los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al Parlamento) de la *iniciativa popular* (cuando los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales para ser sometidas en forma directa a la aprobación de la población). LISSIDINI, Alicia. Ob. cit., p. 15. Sobre esto se debe precisar que el presente estudio, incluye ambas, aunque sin hacer distinción entre ellas.

⁴¹ El porcentaje para ejercitar esta iniciativa ciudadana varía de una Constitución a otra. Así tenemos por ejemplo el artículo 61 de la Constitución del Brasil que exige el 1% del electorado nacional distribuido en no menos de cinco Estados, la Constitución de Costa Rica cuyo artículo 123 exige el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, la Constitución de Paraguay requiere 30 000 electores, mientras que la Constitución del Uruguay exige el 25% del total de inscritos habilitados para votar, para proponer leyes

Se trata de un mecanismo que promueve un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una democratización de la agenda política, y que ha sido pensado para reparar o corregir las omisiones en las que pueda incurrir la Asamblea o Congreso, correspondiendo a los ciudadanos un papel como protagonista en la creación de las leyes.

Este derecho suele ser acompañado del señalamiento de determinadas materias sobre las cuales no se puede ejercer esta iniciativa ciudadana y que generalmente están vinculadas a temas presupuestales, penales, tributarios, fiscales, monetarios, crediticios, pensionarios, fijación de precios o salarios mínimos, administrativos, de seguridad, tratados, asuntos territoriales, entre otros.

De otro lado, a nivel legislativo, este mecanismo de participación suele implementarse:

- a) Señalando los requisitos que debe cumplir la iniciativa popular (número mínimo de ciudadanos que debe suscribir la iniciativa, procedimiento para recabar las firmas, exposición de motivos de la iniciativa, proyecto de articulado que se propone, control constitucional previo a la propuesta, etcétera);
- b) Precizando los ciudadanos que pueden hacer uso de este derecho (por ejemplo, aquellos que estén en goce de sus derechos políticos);
- c) Permitiendo la elección de portavoces a efectos de sustentar la iniciativa en el Congreso o Asamblea;
- d) Estableciendo el procedimiento que se seguirá en el Congreso o Asamblea una vez recibida la propuesta;
- e) Consagrando la potestad de la Asamblea o Congreso para evaluar, aceptar o rechazar la solicitud;
- f) Estableciendo la obligación de dar publicidad a la decisión finalmente adoptada; y
- g) Refiriendo la partida presupuestal a la que se imputarán los gastos del proceso⁴².

(artículo 79), el 15% de los inscritos residentes en una localidad ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción (artículo 305) y el 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional para proponer reformas a la Constitución (artículo 331). La Constitución del Ecuador por su parte, exige el 0,25% de las personas inscritas en el registro electoral para proponer modificar o derogar una ley y el 1% si se trata de reformar la Constitución (artículo 103), mientras la Constitución de Guatemala exige 5000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos para proponer reformas a la Constitución (artículo 277), entre otras.

⁴² Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 34 a 41, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009. Asimismo, tenemos los artículos 2 y 11 a 19 de la Ley 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadano del Perú, y los artículos 6 al 17 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 y los artículos 2, inciso 3 y 182 a 192 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009. Asimismo, la Ley 834 que establece el Código Electoral Paraguayo de 19 de abril de 1996 (artículos 266 a 275).

El derecho de iniciativa se encuentra consagrado en las Constituciones de Argentina⁴³, Bolivia⁴⁴, Brasil⁴⁵, Colombia⁴⁶, Costa Rica⁴⁷, Ecuador⁴⁸, Guatemala⁴⁹, Nicaragua⁵⁰, Panamá⁵¹, Paraguay⁵², Perú⁵³, República Dominicana⁵⁴, Uruguay⁵⁵ y Venezuela⁵⁶; así como en la legislación de México⁵⁷.

2.4. Derecho a referendo⁵⁸

Las Constituciones americanas también suelen establecer la posibilidad de que el presidente, el Congreso o Asamblea Legislativa sometan a referendo (consulta popular

⁴³ Artículo 39 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994.

⁴⁴ Artículos 11 y 162 inciso 1 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

⁴⁵ Artículos 14 y 61 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

⁴⁶ Artículos 103, 106, 154 y 155 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

⁴⁷ Artículo 123 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

⁴⁸ Artículo 103 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

⁴⁹ Artículos 174 y 277 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985. Esta tiene la particularidad de establecer además el derecho de iniciativa a favor de un centro de estudios como la Universidad de San Carlos de Guatemala.

⁵⁰ Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987.

⁵¹ Artículos 238 y 239 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Estos artículos consagran el derecho de iniciativa pero para plantear la fusión o asociación de dos o más municipios y para cualquier materia atribuida a los Consejos Municipales. Asimismo, la Resolución 93 de la Asamblea Nacional de Panamá de 31 de octubre de 2009 dispone que cualquier persona natural o jurídica puede acudir a la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, con el objeto de presentar una propuesta de Ley.

⁵² Artículos 123 y 289 de Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

⁵³ Artículo 2, inciso 17 de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁵⁴ Artículos 22 (inciso 3), 97 y 203 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

⁵⁵ Artículo 79 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967.

⁵⁶ Artículos 70, 204 y 341 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999.

⁵⁷ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre las Leyes mencionadas, lo cierto es que en todas ellas se consagra el referido mecanismo.

⁵⁸ El referendo o consulta popular tiene antecedentes remotos en las asambleas atenienses, la república romana y en las antiguas tribus germanas. La palabra *referendum* es de origen latino y puede ser etimológicamente considerada como «lo que debe ser consultado». Fue el pueblo suizo el primero en incorporarlo a su ordenamiento jurídico en la Edad Media, cuando los delegados cantonales que integraban la Dieta Federal, cuando carecían de instrucciones, tomaban sus decisiones *ad referendum*, a condición de que fueran ratificadas por los ciudadanos de los cantones de donde eran oriundos. Actualmente, se le concibe como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos, a través del sufragio, ratifican o desaprueban, con carácter normalmente definitivo, decisiones de índole normativa adoptadas por los órganos representativos del Estado. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. Ob. cit., pp. 98 y 105. Asimismo, AGUIAR DE LUQUE, Luis. *Democracia directa y Estado constitucional*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1977.

directa) una ley, un proyecto de ley o de reforma constitucional para diversos fines. Así, el referendo suele normalmente contemplarse para:

- a) Aprobación de leyes: Denominado *referendo aprobatorio*, dado antes del perfeccionamiento del acto. En este supuesto, el referendo tiene como finalidad apelar a la ciudadanía para que esta asuma la decisión de adoptar una determinada norma.
- b) Derogación de leyes: Denominado *referendo abrogatorio*. En este segundo caso, se recurre a la ciudadanía para eliminar total o parcialmente los efectos de una norma y que esta asuma la responsabilidad de tal decisión.
- c) Consulta: Denominado *referendo consultivo*, el mismo que puede ser vinculante o no. En este caso el mecanismo está orientado a acudir a la ciudadanía en busca de conocer su opinión sobre un tema específico y de importancia para el país.

En pocos casos, el referendo suele contemplarse también para aprobar la integración de circunscripciones electorales o para profundizar procesos de descentralización.

Varias Constituciones también establecen la posibilidad de que la iniciativa del referendo provenga de los mismos ciudadanos mediante la recolección de un número mínimo de firmas⁵⁹.

Algunas Constituciones limitan este derecho, excluyendo ciertas materias que no pueden ser objeto de consulta, tales como: tratados⁶⁰, defensa nacional, derechos fundamentales⁶¹, tributos, amnistías, propiedad, elecciones, moneda y banca, revocación de mandatos, presupuesto, pensiones, empréstitos, contratos o actos de naturaleza administrativa, entre otras.

⁵⁹ Así por ejemplo la Constitución de Costa Rica exige el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (artículo 105), la Constitución de Honduras exige el 6% de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral (artículo 5), la Constitución de Uruguay el 25% del total de inscritos habilitados para votar, para derogar leyes (artículo 79), la Constitución del Perú el 0,3% de la población electoral para proponer reformas constitucionales (artículo 206), mientras la Constitución del Ecuador exige el 8% de las personas inscritas en el registro electoral para solicitar la modificación de la Constitución (artículo 441). La Constitución de Colombia por su parte, exige la décima parte del censo electoral para solicitar un referendo derogatorio (artículo 170) y el 5% para plantear reformas constitucionales (artículo 375).

⁶⁰ Contrariamente, el artículo 325 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, establece que los tratados celebrados sobre el Canal de Panamá, luego de su aprobación por el Congreso, deben ser sometidos a un referendo nacional. De igual forma, el artículo 420 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 dispone que la ciudadanía puede tener la iniciativa de proponer la ratificación de tratados mediante referendo. Asimismo, la Constitución de Venezuela dispone la aprobación mediante referendo de aquellos tratados que puedan comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales (artículo 73). Mientras la Constitución de Bolivia establece el referendo para aprobar tratados de límites, de integración económica o monetaria, o de cesión de competencias a organizaciones internacionales o supranacionales en el marco de procesos de integración. Asimismo, se establece que el 5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral pueda solicitar un referendo para aprobar un tratado que verse sobre cualquier materia (artículo 259).

⁶¹ No obstante, el artículo 272 de la Constitución de la República Dominicana de 2010 sí lo permite. Establece la posibilidad de un referendo aprobatorio sobre derechos y garantías fundamentales, sujetándola a la aprobación de la mayoría de ciudadanos.

Finalmente, a nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Señalando los requisitos que debe contener la solicitud ciudadana de referéndum (norma objeto de consulta, exposición de motivos, número mínimo de personas que deben suscribir la iniciativa, etcétera);
- b) Precizando los requisitos que debe contener la convocatoria a referéndum (fecha de la consulta, texto de la norma objeto de consulta, argumentos a favor y en contra de la norma, revisión y dictamen previo favorable de las preguntas por parte del Tribunal o Corte Constitucional, etcétera);
- c) Definiendo el objetivo del referendo (aprobar o desaprobado leyes, reformar la Constitución, consultar una ley, etcétera);
- d) Regulando el mínimo de respaldo que debe obtener la consulta por parte de la población para ser aprobada;
- e) Determinando que cualquier controversia sobre el referéndum se someterá a decisión del órgano o tribunal electoral correspondiente;
- f) Estableciendo las autoridades que puedan convocarla y los aspectos de carácter procedimental; y
- g) Refiriendo la partida presupuestal a la que se imputarán los gastos del proceso⁶².

Este mecanismo de participación ciudadana se presenta en las Constituciones de Antigua y Barbuda⁶³, Argentina⁶⁴, Bahamas⁶⁵, Bolivia⁶⁶, Brasil⁶⁷, Colombia⁶⁸, Costa

⁶² Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 23 a 33, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009. Asimismo, los artículos 37 a 44 de la Ley 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú y el artículo 115 de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades. Véase también los artículos 19 a 24 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010, los artículos 2, inciso 4, 182 a 186 y 195 a 198 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador (artículos 303 y 309). De igual modo, la Ley de Referéndum (*Referendum Act*) de Canadá de 23 de junio de 1992, la Ley 834 – Ley que establece el Código Electoral Paraguayo de 19 de abril de 1996 (artículos 259-265).

⁶³ Artículo 47, inciso 5, literal c de la Constitución de Antigua y Barbuda de 1981.

⁶⁴ Artículo 40 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Esta Constitución prevé la consulta popular para la aprobación de proyectos de ley o para la consulta no vinculante de proyectos de ley.

⁶⁵ Artículo 54, inciso 2, literal b (ii) de la Constitución de Bahamas de 1973, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁶⁶ Artículos 11, 259 y 411 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

⁶⁷ Artículos 14 y 49, inciso XV de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

⁶⁸ Artículo 40 (inciso 2), 103, 104, 105, 170, 319, 375, 377 y 378 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Aquí se establece la posibilidad que el Presidente, los Gobiernos y Alcaldes consulten a la población con efectos vinculantes materias de importancia nacional, departamental y municipal, respectivamente. También se prevé el referendo para proyectos de reforma constitucional, derogación y aprobación de leyes, vinculación de municipios, etcétera.

Rica⁶⁹, Dominica⁷⁰, Ecuador⁷¹, Honduras⁷², Jamaica⁷³, Grenada⁷⁴, Guatemala⁷⁵, Guyana⁷⁶, Nicaragua⁷⁷, Panamá⁷⁸, Paraguay⁷⁹, Perú⁸⁰, República Dominicana⁸¹, Saint Kitts y Nevis⁸², San Vicente y Las Granadinas⁸³, Santa Lucía⁸⁴, Uruguay⁸⁵ y Venezuela⁸⁶; así como en la legislación de Canadá⁸⁷ y México⁸⁸.

⁶⁹ Artículo 105 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

⁷⁰ Artículo 42, inciso 3, literal b de la Constitución de Dominica de 1978, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁷¹ Artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

⁷² Artículos 2 y 5 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

⁷³ Artículo 49, incisos 3, literal d (ii) y 5 de la Constitución de Jamaica de 1962.

⁷⁴ Artículo 39, inciso 5, literal c de Constitución de Grenada de 1973, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁷⁵ Artículos 173 y 280 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985.

⁷⁶ Artículo 164, inciso 2, literal b de la Constitución de Guyana de 1980, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁷⁷ Artículo 2 de la Constitución de la República de Nicaragua de 1987.

⁷⁸ Artículos 239 y 325 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

⁷⁹ Artículos 121 y 122 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

⁸⁰ Artículos 2, inciso 17, 32 y 190 de la Constitución Política del Perú de 1993. El referendo en este país se prevé para la reforma total o parcial de la Constitución, la aprobación de leyes y ordenanzas municipales, materias relativas al proceso de descentralización y la integración de dos o más circunscripciones electorales contiguas para constituir una región.

⁸¹ Artículos 22 (inciso 1), 210 y 272 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

⁸² Artículo 38, inciso 3, literal b de la Constitución de Saint Kitts y Nevis de 1983, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁸³ Artículo 38, inciso 3, literal b de la Constitución de San Vicente y Las Granadinas de 1979, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁸⁴ Artículo 41, inciso 6, literal b de la Constitución de Santa Lucía de 1978, que circunscribe la utilización del referendo para la aprobación de leyes de reforma de la Constitución.

⁸⁵ Artículo 79 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967. Aquí se dispone el referendo para derogar leyes dentro del año de su promulgación. Mientras que los artículos 303 y 304 de la misma Constitución prevén el referendo para que 1000 ciudadanos inscritos en un Departamento puedan poner en cuestión Decretos dictados por la Junta Departamental y Resoluciones del Intendente Municipal contrarios a la Constitución y a las leyes.

⁸⁶ Artículos 70, 71, 73, 74 y 344 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Estos artículos consagran el referendo consultivo sobre materias importantes, el referendo aprobatorio y abrogatorio de leyes así como el referendo para reformar la Constitución.

⁸⁷ Véase la Ley de Referéndum (*Referendum Act of Canadá*) de 23 de junio de 1992.

⁸⁸ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre las leyes mencionadas, lo cierto es que en todas ellas se consagra el referido mecanismo.

2.5. Derecho de participar en plebiscitos⁸⁹

Algunas Constituciones de la región consagran también el derecho de los ciudadanos de tomar parte en plebiscitos, normalmente en materia de reforma constitucional, pero también para apoyar o rechazar actos o decisiones del poder ejecutivo, para la creación, fusión o separación de provincias o regiones, sobre asuntos legislativos o administrativos, de trascendencia para la vida pública nacional, federal, regional o municipal, según sea el caso, entre otros.

En algunos casos la convocatoria debe ser efectuada por el presidente de la República, jefe de Gobierno o por el Congreso o Asamblea, aunque algunas Constituciones prevén que la iniciativa pueda provenir de la propia ciudadanía⁹⁰.

A nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Estableciendo la potestad de la autoridad para analizar la solicitud de plebiscito de los ciudadanos sea para aprobarla, rechazarla o modificarla sin alterar la sustancia de la consulta;
- b) Señalando un plazo para que la autoridad resuelva la procedencia de la solicitud ciudadana, vencido el cual, sin darse respuesta, se considerará aprobada;
- c) Regulando los requisitos que debe contener toda solicitud ciudadana de plebiscito (acto o norma que se pretende someter a plebiscito; exposición de motivos de la misma, en algunos casos dictamen favorable del Tribunal o Corte Constitucional sobre las preguntas a ser consultadas, etcétera);
- d) Precizando las materias que no pueden ser sometidas a plebiscito (tributarias, fiscales, etcétera);
- e) Señalando el carácter vinculante o no del plebiscito;
- f) Enfatizando la obligación de difundir equitativamente las opciones que se presenten al electorado; y

⁸⁹ Esta figura se remonta al *plebiscitum* aplicado en el Derecho Público Romano, que suponía su utilización por parte de las autoridades para legitimar una decisión ante la Asamblea de Plebeyos. Sobre esto véase PRUD'HOMME, Jean-François. *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral, 2001.

En este punto creemos importante advertir que *consulta popular*, *referendo* y *plebiscito* son términos que se utilizan casi indistintamente en los diferentes países que conforman la OEA. Si bien al interior de algunos países se distingue entre plebiscito y referendo, lo cierto es que entre los países americanos esta distinción se diluye. Véase ZOVATTO, Daniel. «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007». En Alicia Lissidini. Ob. cit., p. 256.

⁹⁰ Este es el caso de la Constitución de Honduras, cuya iniciativa puede provenir del 6% de ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral (artículo 5), de la Constitución del Ecuador donde se exige el 5% de las personas inscritas en el registro electoral si la consulta es de carácter nacional y 10% si es de carácter local (artículo 104), entre muchas otras.

- g) Derivando la solución de cualquier controversia que se presente en relación al plebiscito al tribunal u órgano electoral correspondiente⁹¹.

Este mecanismo de participación directa se encuentra contemplado en las Constituciones de Brasil,⁹² Colombia⁹³, Chile⁹⁴, Ecuador⁹⁵, El Salvador⁹⁶, Honduras⁹⁷, Nicaragua⁹⁸, Uruguay⁹⁹, República Dominicana¹⁰⁰ y Surinam¹⁰¹; así como en la legislación de Canadá¹⁰² y México¹⁰³.

⁹¹ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 12 a 22, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009. Asimismo, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador de 2 de febrero de 2010.

⁹² Artículos 14, 18 y 49, inciso XV de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Aquí se prevé el plebiscito para que los estados o territorios federales se subdividan, fusionen, se creen nuevos, al igual que los municipios.

⁹³ Artículos 40 (inciso 2), 103 y 376 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

⁹⁴ Artículos 128 y 129 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Aquí se establece que si el presidente de la República rechaza un proyecto de reforma constitucional aprobado por ambas Cámaras y estas, posteriormente insistieran en su proyecto, el presidente estará obligado a promulgar el proyecto de reforma constitucional, salvo que someta esta materia a consulta de la ciudadanía mediante plebiscito.

⁹⁵ Artículo 104 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. En virtud de esta disposición el presidente, la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o los ciudadanos, pueden convocar a consulta popular (entiéndase, plebiscito) cualquier asunto. Asimismo, conforme al artículo 444 de la misma Constitución el presidente de la República, la Asamblea y el 12% de las personas inscritas en el registro electoral pueden convocar a una Asamblea Constituyente a través de una consulta popular directa.

⁹⁶ Artículo 89 de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, la cual contempla la consulta popular para aprobar el proyecto y bases de una eventual unión o formación de la República de Centro América.

⁹⁷ Artículos 2 y 5 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982.

⁹⁸ Artículo 2 de la Constitución de la República de Nicaragua de 1985.

⁹⁹ Artículo 331 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967.

¹⁰⁰ Artículo 203 de la Constitución de la República Dominicana de 2010.

¹⁰¹ Artículo 83, inciso 3, literal f de la Constitución de Surinam de 1987.

¹⁰² Véase el artículo 12, inciso 6, literal d) de la Ley de Residuos de Combustible Nuclear (*Nuclear Fuel Waste Act*) de 2002, los artículos 21 y 22 de la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental (*Canadian Environmental Assessment Act*) de 1992, el artículo 28 de la Ley de Control de Plagas (*Pest Control Products Act*) de 2002, el artículo 12 inciso 1 de la Ley de Parques Nacionales (*Canada National Parks Act*) de 2000 y el artículo 15 inciso 4 de la Ley Canadiense de Derechos Humanos (*Canadian Human Rights Act*) de 1985, entre otras.

¹⁰³ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre Leyes mencionadas, lo cierto es que en todas ellas se consagra el referido mecanismo.

2.6. Derecho de revocación¹⁰⁴

Varias Constituciones de la región establecen la posibilidad de que los ciudadanos puedan revocar el mandato de ciertas autoridades (nacionales, locales, regionales, parlamentarias y hasta judiciales si provienen de elecciones populares) en situaciones expresamente contempladas en la ley y una vez transcurrido un plazo determinado del mandato. Normalmente el derecho de revocación suele estar condicionado a alcanzar una amplia mayoría.

Asimismo, sobre la acción revocatoria, se debe precisar que no supone una acción judicial que exige las garantías de un debido proceso, en la medida que las razones por las cuales se activa este procedimiento, no responde a una imputación de cargos por supuestos comportamientos ilícitos de los funcionarios contra la cosa pública, sino más bien a la valoración de la ciudadanía en torno al desempeño en el cargo de la autoridad electa. En este sentido, se trata más bien de una valoración política.

A nivel legislativo, este mecanismo de participación suele implementarse:

- a) Determinando los cargos que pueden ser objeto de revocación;
- b) Señalando los plazos en los que la revocatoria puede ser efectuada;
- c) Precizando el número de veces que puede ejercerse este derecho respecto de una autoridad;
- d) Estableciendo el número mínimo de electores que deben aprobar la medida;
- e) Definiendo las autoridades que asumirán el cargo de la autoridad revocada;
- f) Exigiendo ciertos requisitos a la solicitud de revocación, tales como la necesidad que esté debidamente fundamentada; y
- g) Precizando la partida presupuestal a la que se imputarán los gastos que implique esta medida¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Proviene de la voz latina *revocatio* que significa remover o cambiar. Este mecanismo de participación permite al ciudadano ejercer su poder sobre las autoridades que eligió, para renovarlas de sus cargos, antes de que culminen su mandato, con arreglo a determinada proporción mayoritaria. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. Ob. cit., p. 159.

¹⁰⁵ Véase por ejemplo la Ley 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú (artículos 20 a 26); la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 (artículos 25 a 28) y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009 (artículos 2, inciso 5, 182a, 186 y 199 a 201).

Este mecanismo está contemplado en las Constituciones de Bolivia¹⁰⁶, Ecuador¹⁰⁷, Colombia¹⁰⁸, Perú¹⁰⁹, Surinam¹¹⁰ y Venezuela¹¹¹.

2.7. Derecho de voluntariado o colaboración ciudadana

Algunos ordenamientos jurídicos internos establecen la potestad del ciudadano de ofrecer su colaboración de manera voluntaria y solidaria con las dependencias públicas en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando recursos económicos, materiales o su trabajo personal, quedando a valoración y decisión de la autoridad si acepta la colaboración ofrecida, la rechaza o propone cambios.

Este es el caso de la legislación de Ecuador¹¹² y de México¹¹³.

2.8. Derecho de participar en la gestión pública

Más allá del derecho humano de elegir y ser elegido, consagrado en múltiples instrumentos interamericanos y universales de derechos humanos, existen diversas normas constitucionales de los países de la región que señalan que el Estado garantizará la participación de la ciudadanía en la gestión pública, en la conducción de entidades públicas (especialmente en instituciones de educación, medio ambiente, seguridad ciudadana y juventud) y en el control de los servicios públicos. Pero también en los gobiernos municipales y regionales.

¹⁰⁶ Artículos 11 y 170 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se incluye la posibilidad de revocar el mandato del presidente de la República.

¹⁰⁷ Artículos 61 y 105 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Estos artículos permiten la revocación de las autoridades elegidas por sufragio, luego de un año de mandato y antes del último año de su término. Para tal efecto, se exige el respaldo del 10% de las personas inscritas en el registro electoral y del 15% tratándose de la revocación del mandato del presidente de la República.

¹⁰⁸ Artículos 40 y 103 de la Constitución Política de República de Colombia de 1991.

¹⁰⁹ Artículos 2, inciso 17, 191 y 194 de la Constitución Política del Perú de 1993. Aquí se prevé la posibilidad que la ciudadanía revoque los mandatos del presidente regional, miembros del Consejo Regional, alcaldes y regidores municipales. El artículo 139, inciso 17, por su parte, contempla la revocación de magistrados.

¹¹⁰ Artículo 55, inciso 3 de la Constitución de Surinam de 1987.

¹¹¹ Artículos 6, 70 y 72 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Estos disponen que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables, pudiendo el 20% de los electores proponer un referendo revocatorio, luego de transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario en cuestión.

¹¹² Véase los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador de 2 de febrero de 2010.

¹¹³ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 46 a 48, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009.

Así, a nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Formando consejos nacionales integrados por representantes de la sociedad civil para servir como instancia de consulta y diálogo respecto a la formulación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo, del presupuesto del Estado, de la inversión y asignación de los recursos públicos, etcétera.
- b) Creando consejos o comités de coordinación regionales o municipales, en los que participan autoridades y representantes de la sociedad civil elegidos democráticamente, por un plazo determinado, a efectos de servir de órgano consultivo en determinadas materias (plan presupuestal, plan de inversiones, plan de desarrollo, obras de infraestructura y servicios públicos, lineamientos estratégicos, etcétera);
- c) Contemplando la formación de juntas vecinales, conformadas por los vecinos de una localidad para supervisar los servicios públicos, velar por el cumplimiento de las normas, etcétera; sea por iniciativa de la autoridad o de los propios vecinos;
- d) Estableciendo comités de gestión para que los vecinos puedan vigilar la ejecución de obras y la gestión económica de los funcionarios y servidores locales;
- e) Creando comités de vigilancia ciudadana, como una organización de la sociedad civil destinada a controlar la ejecución de programas sociales y vigilar las licitaciones y contrataciones;
- f) Permitiendo la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de los servicios públicos;
- g) Garantizando la participación de la población en la formulación de los presupuestos de los gobiernos locales y regionales;
- h) Creando oficinas al interior de los poderes del Estado para atender y canalizar las ideas, sugerencias, propuestas y aportes de los usuarios del sistema, los gremios, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general¹¹⁴; y

¹¹⁴ Véase los artículos 11, 11-A y 11-B de la Ley 26300 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú, así como los artículos 98 a 105, 116 y 117 de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, el artículo 17 de la Ley 27783 – Ley de Bases de la Descentralización y la Ley 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento – Decreto Supremo 019-2003-PCM. Asimismo, los artículos 47 a 55 y 67 a 71 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010; los artículos 90 y 91 literal b) de la Ley Orgánica de Educación Superior de 15 de mayo de 2000 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, que estimulan la participación ciudadana en la gestión de los distintos niveles de gobierno. También véase el Acuerdo 1238 de la Corte Suprema de la República de Panamá, de 27 de noviembre de 2009, por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Participación Ciudadana así como el Acuerdo 723, de 21 de noviembre de 2008, por el cual se crea el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales Comunitarios.

- i) Estableciendo mecanismos de participación ciudadana en los establecimientos educativos, en la formulación de la política ambiental, etcétera¹¹⁵.

Esta forma de participación la encontramos en las Constituciones de Argentina¹¹⁶, Bolivia¹¹⁷, Colombia¹¹⁸, Ecuador¹¹⁹, Nicaragua¹²⁰, Paraguay¹²¹, Perú¹²², Surinam¹²³ y Venezuela¹²⁴, así como en la legislación de Panamá¹²⁵.

¹¹⁵ Véase la Ley 1264 – Ley General de Educación del Paraguay de 29 de mayo de 1998 (artículo 7); Ley 1561 – que crea el Sistema Nacional del Ambiente del Paraguay de 24 de julio de 2000, etcétera.

¹¹⁶ Artículo 42 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Este artículo prevé la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional.

¹¹⁷ Artículos 83, 241 (I), 242 (II), 343 y 345 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se establece que el pueblo participará en el diseño de las políticas públicas, que la sociedad civil ejercerá control de la gestión pública en todos los niveles del Estado y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos oficiales, que la sociedad civil ejercerá control de calidad de los servicios públicos y, que los padres de familia, participarán en el sistema educativo, mediante organismos representativos en todos los niveles del Estado. Finalmente, establece el control social sobre la planificación y gestión del medio ambiente.

¹¹⁸ Artículos 45, 78, 79, 106 y 160 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1999. Aquí se establece la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. También se garantiza la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernan así como de la comunidad en las decisiones sobre medio ambiente que puedan afectarla. Finalmente, se contempla el derecho de los ciudadanos de elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos.

¹¹⁹ Artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta dispone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y de la Sociedad. El artículo 101 de la misma Constitución prevé la participación de un representante de la ciudadanía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, tanto en el debate como en la toma de decisiones. Mientras el artículo 83, inciso 3 de esta Constitución garantiza la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos. Asimismo, el artículo 395 garantiza la participación activa de las personas, comunidades y pueblos en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales, mientras el artículo 398 dispone que toda decisión de la autoridad que pueda afectar el ambiente debe ser consultada a la comunidad. Finalmente, el artículo 157 de la referida Constitución establece una participación paritaria de representantes del Estado y de la sociedad civil en los Consejos Nacionales de Igualdad, encargados de asegurar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y en los Tratados de Derechos Humanos, así como de la evaluación de políticas públicas en materia de género, intercultural, generacional, discapacidad y movilidad humana.

¹²⁰ Artículo 101 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987.

¹²¹ Artículos 56 y 65 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

¹²² Artículos 31 y 199 de la Constitución Política del Perú de 1993, que disponen la participación de la población en la formulación de los presupuestos de los gobiernos locales y regionales así como mecanismos directos de participación del vecino en el gobierno municipal.

¹²³ Artículo 159 de la Constitución de Surinam de 1987. Aquí se establece que la organización, competencias y modo de funcionamiento de los Gobiernos Regionales se regulará de conformidad con los principios de democracia participativa.

¹²⁴ Artículos 55, 62 y 184 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Aquí se establece, por ejemplo, la participación ciudadana en los programas de seguridad ciudadana y administración de emergencias.

¹²⁵ Véase el artículo 25 de la Ley 6 de la República de Panamá de 22 de enero de 2002.

2.9. Derecho a participar en cabildos abiertos y afines¹²⁶

Algunas Constituciones americanas consagran también la posibilidad de que la ciudadanía participe en mecanismos clásicos de consulta directa tales como cabildos abiertos, asambleas, veedurías ciudadanas, audiencias públicas, etcétera, a efectos de ser escuchada y consultada sobre diversos temas y emita opinión sobre ellas con carácter vinculante o referencial.

A nivel legislativo, este mecanismo suele implementarse:

- a) Señalando las autoridades que pueden convocar los cabildos o asambleas así como el número de ciudadanos que puedan solicitar su realización;
- b) Indicando los tipos de reunión que pueden ser convocadas: asambleas comunitarias, asambleas de barrios, asambleas de distritos, asambleas municipales¹²⁷, cabildos abiertos¹²⁸, audiencias públicas¹²⁹, comités de seguimiento, veedurías ciudadanas¹³⁰, etcétera;
- c) Estableciendo los fines para los que pueden ser celebradas (recibir información de las autoridades, presentar quejas o propuestas, evaluar el cumplimiento de obligaciones legales o administrativas por parte de las autoridades, opinar sobre el destino de los recursos públicos, participar en la toma de decisiones y en la elaboración y en el establecimiento de prioridades en el presupuesto, ser consultadas sobre el funcionamiento y calidad de los servicios públicos, o la situación de ciertas obras públicas, etcétera);
- d) Regulando el procedimiento que debe seguir la convocatoria;

¹²⁶ El *concilium*, consejo abierto o cabildo, es la forma más antigua de participación ciudadana, normalmente municipal, cuyo origen romano y visigodo, se centró en la pequeña aldea, inicialmente vinculada a las estructuras rurales o urbanas más primitivas. Aquí los vecinos participarán en una sesión pública para debatir, formular preguntas y opinar sobre los temas que aquejan a su comunidad, las mismas que pueden tener carácter vinculante. Véase ORDUÑA, Enrique. *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*. Madrid: Civitas, 1994, pp. 22-27.

^{Sobre el particular, merece referirse la experiencia del *Camachico* en el Antiguo Perú. Era un sistema de asamblea popular, en donde las mujeres y los hombres del ayllu se reunían para debatir públicamente sus problemas políticos, económicos y sociales, para elegir al curaca y para ser consultados. El *Camachico* era la única institución, junto con la asamblea germana, en donde las mujeres participaban en una elección o en una consulta en iguales condiciones que los hombres. Véase MIRÓ QUESADA, Francisco. Ob. cit., p. 89.}

¹²⁷ Las asambleas en general suelen ser conformadas por la propia ciudadanía para fortalecer sus capacidades colectivas, deliberar y colaborar con la autoridad.

¹²⁸ Los cabildos son sesiones abiertas a toda la ciudadanía, convocadas por la autoridad, generalmente de carácter local o municipal.

¹²⁹ Las audiencias suelen ser habilitadas por la autoridad, de oficio o a petición de la población.

¹³⁰ Las veedurías ejercen una función de control social, como por ejemplo la observación de un proceso electoral, de una licitación o de una gestión pública. Son convocadas por la autoridad como muestra de transparencia.

- e) Precizando el formato y duración de la audiencia, asamblea o cabildo; y
- f) Reglamentando la forma en que se harán efectivas las propuestas o decisiones adoptadas así como las autoridades responsables de su ejecución y seguimiento¹³¹.

Estos mecanismos de participación directa los encontramos en las Constituciones de Bolivia¹³², Colombia¹³³, Ecuador¹³⁴, y Venezuela¹³⁵; así como en la legislación de México¹³⁶ y Perú.

2.10. Derecho a demandar rendición de cuentas¹³⁷

Algunos ordenamientos jurídicos de la región contemplan derechos de control ciudadano, como la posibilidad de demandar a las autoridades rendición de cuentas

¹³¹ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 63 a 71 y 74 a 85, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009. Véase también la Ley 170-07 que instituye el Presupuesto Participativo Municipal, el Decreto 39-03, la Resolución 01/03 y la Ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios de República Dominicana. Véase también el artículo 119 de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades del Perú y los artículos 56 a 66 y 72 a 87 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 y el artículo 2 inciso 7 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Públicas del Ecuador (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009. También la Ley 3966 del Paraguay de 10 de febrero de 2010.

¹³² Artículo 11 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹³³ Artículos 103 y 160 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Aquí se establece la participación de los ciudadanos (organizaciones sociales, políticas, gremiales y sindicales) en audiencias públicas convocadas por el Congreso para debatir proyectos de leyes estatutarias así como la posibilidad de convocar a cabildos abiertos.

¹³⁴ Artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Este prevé la participación de la sociedad en cabildos abiertos, audiencias públicas, veedurías, observatorios y demás instancias, a efectos de fortalecer la democracia con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social; elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales; promover la formación de ciudadanía; definir agendas de desarrollo; etcétera. Véase también su reglamentación en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 y asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

¹³⁵ Artículo 70 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Esta prevé cabildos abiertos y asambleas como mecanismos de participación ciudadana.

¹³⁶ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre Leyes mencionadas, lo cierto es que en ellas se consagra el referido mecanismo.

¹³⁷ También conocido como *social accountability* o mecanismo de control / fiscalización social. Véase IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela. «Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina». En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, p. 63.

o recibir de estas informes periódicos de gestión. El propósito de este mecanismo es dotar a la ciudadanía de un poder fiscalizador respecto de la gestión que vienen realizando sus autoridades, lo que implica la existencia de políticas de transparencia¹³⁸.

A nivel de la legislación interna:

- a) Algunas legislaciones contemplan al respecto, la participación directa, honorífica y voluntaria de los ciudadanos en redes de contraloría ciudadana, que actúan en coordinación y bajo la autoridad y supervisión de la Contraloría General de la República, a efectos de participar a través de representantes, con voz y voto (previa capacitación), en los órganos colegiados formados por esta, para vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades de la administración pública¹³⁹.
- b) Otras, permiten la posibilidad de que un número determinado de ciudadanos pueda presentar a las autoridades un pliego interpelatorio sobre la gestión que vienen llevando a cabo, sobre la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, etcétera; quedando la autoridad obligada a dar respuesta a dicho pliego en un plazo preestablecido¹⁴⁰.
- c) Por último, otro grupo habilita a los ciudadanos a que en forma individual o colectiva puedan solicitar a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejar recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, una rendición de cuentas sobre su gestión, con una periodicidad anual, solicitud que debe ser atendida por la autoridad mediante la presentación de un informe¹⁴¹.

¹³⁸ Al respecto, se debe señalar que un gran sector de la doctrina entiende que el incremento de los mecanismos de transparencia en la gestión pública de los Estados contribuye al fortalecimiento de la democracia. Así, los portales gubernamentales e institucionales sobre servicios públicos, contrataciones del Estado, estructura y nivel de ejecución de presupuestos públicos, etcétera, son solo un ejemplo de cómo estos mecanismos de transparencia contribuyen a que la ciudadanía ejerza su derecho de fiscalizar y controlar el buen uso de los fondos públicos. Véase WELP, Yanina. «Participación ciudadana y nuevas tecnologías en América Latina». En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008, pp. 71-83.

¹³⁹ Véase por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de México, artículos 57 a 62, del 30 de abril de 2004, modificada sucesivamente el 28 de enero de 2005, 16 de mayo de 2005, 13 de julio de 2005, 15 de mayo de 2007 y 30 de diciembre de 2009.

¹⁴⁰ Véase por ejemplo la Ley 26900 sobre Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú.

¹⁴¹ Artículos 88 a 95 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010, artículos 2 inciso 8 y 182 a 186 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) de 9 de abril de 2009 y Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador de 2 de setiembre de 2009.

Este mecanismo de vigilancia ciudadana se encuentra contemplado en las Constituciones de Bolivia¹⁴², Colombia¹⁴³, Ecuador¹⁴⁴, Perú¹⁴⁵, República Dominicana¹⁴⁶ y Surinam¹⁴⁷; así como en la legislación de México¹⁴⁸.

2.11. Derechos de participación y de consulta de los pueblos indígenas

Algunas Constituciones (como la de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) y legislaciones internas (como por ejemplo la del Perú) consagran mecanismos de participación directa para determinados sectores específicos de la población, como es el caso de las poblaciones indígenas.

Así, se suele establecer la participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos naturales¹⁴⁹, en la elaboración y ejecución de planes municipales o nacionales de desarrollo¹⁵⁰, la consulta previa sobre planes de prospección y explotación

¹⁴² Artículo 26, inciso II, numeral 5 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Aquí se consagra el derecho de los ciudadanos de fiscalizar los actos de la función pública.

¹⁴³ Artículo 270 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Esta señala que la ley organizará la forma de participación ciudadana para vigilar la gestión pública.

¹⁴⁴ Artículos 61, 207 y 208 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Estos artículos prevén la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con el fin de promover el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, investigación de denuncias, vigilancia de la transparencia en los actos públicos y nombramiento de los superintendentes. Véase también la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2 de febrero de 2010 (artículos 88 a 95) y sobre el referido Consejo véase la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de 2 de setiembre de 2009.

¹⁴⁵ Artículo 31 de la Constitución Política del Perú de 1993, que prevé como un derecho ciudadano la demanda de rendición de cuentas a las autoridades.

¹⁴⁶ Artículo 199 de la Constitución de la República Dominicana de 2010, que consagra el control social de la ciudadanía de la administración local (distrito nacional, municipios y distritos municipales).

¹⁴⁷ Artículo 55, inciso 3 de la Constitución de Surinam de 1987.

¹⁴⁸ Véanse las Constituciones locales y las Leyes de Participación Ciudadana para los Estados mexicanos de Guanajuato (Decreto 130 de 18 de octubre de 2002); Tamaulipas (Decreto 426 de 23 mayo de 2001 modificado por el Decreto 563 de 8 de agosto de 2006); Jalisco (Decreto 17369 del 31 de enero de 1998, Decreto 18005 del 28 de setiembre de 1999 y Decreto 18446 del 19 setiembre de 2000); Morelos (Decreto 4095 del 26 diciembre de 2000); Zacatecas (Decreto 328 del 29 de agosto de 2001); Coahuila (Decreto 177 del 1 de noviembre del 2001); Quintana Roo (Decreto del 10 de marzo de 2005); Guerrero (Ley 684 del 30 de junio de 2008); Baja California (Decreto del 25 de enero de 2001); Baja California Sur (Decreto 1280 del 27 de octubre de 2005); Aguas Calientes (Decreto 207 del 21 de noviembre de 2001); Colima (Decreto 244 del 15 de enero de 2000); Distrito Federal (Decreto del 30 de abril de 2004). Si bien no existe uniformidad en el tratamiento de este mecanismo de participación entre las Leyes mencionadas, lo cierto es que en ellas se consagra el referido mecanismo.

¹⁴⁹ Artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Asimismo, el artículo 57, inciso 6 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 señala que los pueblos indígenas participan en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos renovables que se hallen en sus tierras. Véase también el artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹⁵⁰ Artículo 2, inciso IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Aquí se establece además la necesidad de incorporar en los referidos planes sus recomendaciones y propuestas, de ser el caso, así como la obligación de la Cámara de Diputados del Congreso, los legisladores de las entidades federativas y los ayuntamientos de establecer las partidas pertinentes así como las formas y procedimientos para garantizar esta participación. El artículo 57, inciso 16 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 por su parte,

de recursos que se encuentren en sus tierras así como su intervención en los beneficios que reporten tales proyectos¹⁵¹, la consulta previa antes de la adopción de leyes que puedan afectar sus derechos colectivos¹⁵², entre otros.

2.12. Derecho de participación en la política agraria

Algunas Constituciones establecen la participación directa y efectiva de la ciudadanía (a través de sus gremios o asociaciones) en los planes, políticas y decisiones de un sector económico determinado, como es el caso del agrario.

Este mecanismo de participación lo podemos encontrar en las Constituciones de Brasil¹⁵³, Honduras¹⁵⁴, Nicaragua¹⁵⁵ y Paraguay¹⁵⁶.

2.13. Derecho a la defensa de intereses difusos

Finalmente, algunas Constituciones de la región habilitan a toda persona, individual o colectivamente, para reclamar a las autoridades competentes la defensa de intereses difusos como el medio ambiente, la salubridad pública, el acervo cultural nacional, los intereses del consumidor, entre otros.

Este es el caso de las Constituciones de Bolivia¹⁵⁷, Colombia¹⁵⁸, Ecuador¹⁵⁹ y Paraguay¹⁶⁰.

establece el derecho de las comunidades y pueblos indígenas de participar en los organismos oficiales que definen las políticas públicas que les conciernan así como en el diseño de planes y programas que les competa.

¹⁵¹ Artículo 57, inciso 7 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta dispone la consulta previa, obligatoria, libre e informada a las comunidades indígenas sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras, participar en los beneficios que estas reporten y recibir indemnizaciones por los daños que se les ocasionen. También el artículo 120 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 y el artículo 330 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, que disponen la participación de las comunidades indígenas en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales que se encuentren en sus tierras. Véase también el artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹⁵² Artículo 57, inciso 17 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹⁵³ Artículo 187 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Esta incluye a los productores y a los trabajadores rurales en el planeamiento y ejecución de la política agraria.

¹⁵⁴ Artículo 348 de la Constitución Política de la República de Honduras de 1982, la cual dispone la participación de las organizaciones de campesinos, agricultores y ganaderos legalmente reconocidas en los planes de reforma agraria y demás decisiones del Estado en materia agraria.

¹⁵⁵ Artículo 111 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987.

¹⁵⁶ Artículo 115, inciso 11 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

¹⁵⁷ Artículos 34 y 135 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

¹⁵⁸ Artículo 88 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Aquí se prevé que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

¹⁵⁹ Artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta faculta a toda persona, comunidad o pueblo a exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza.

¹⁶⁰ Artículo 38 de la Constitución Política de la República del Paraguay de 1992.

3. Evaluación y recomendaciones

Los mecanismos de participación directa incorporados en los diferentes ordenamientos jurídicos internos de los países que conforman la OEA, son diversos y de muy variada aplicación, teniendo todos ellos como objetivo consolidar la democracia representativa, complementándola y no sustituyéndola.

Estos mecanismos han sido incorporados normalmente en los textos constitucionales, para luego ser desarrollados más ampliamente a través de leyes o normas de inferior jerarquía, aunque en algunos casos, la regulación se da solo a través de normas infraconstitucionales. Si bien el número y las características de estas formas de participación directa difieren de un país a otro, todos los ordenamientos jurídicos americanos los incorporan en mayor o menor medida.

No obstante todo lo expuesto, en el desarrollo del estudio ha sido posible identificar algunos problemas o limitaciones que vienen presentándose en la implementación o aplicación práctica de estos mecanismos, los que pasamos a detallar a continuación:

- a) La mayoría de las democracias americanas ha concentrado los mecanismos de democracia directa en el ámbito local o municipal y hasta regional, y solo unos pocos países los han incorporado en el ámbito nacional.
- b) El desarrollo legislativo de estos mecanismos de participación en algunos casos no se ciñe a la letra y espíritu del texto constitucional que les dio origen.
- c) Estos mecanismos de participación no son siempre acompañados de recursos procesales (administrativos y judiciales) necesarios para poder exigir su respeto y cabal cumplimiento.
- d) Los mecanismos de participación directa presentan también limitaciones para ser implementados en temas eminentemente técnicos.
- e) Los mecanismos de participación directa por sí solos no garantizan un mejoramiento de la calidad de las democracias en la región, pues esto depende no solo de su correcta aplicación sino también de la presencia en el sistema político de un conjunto de factores adicionales e inherentes a una democracia representativa, tales como: el fortalecimiento de los partidos políticos, la irrestricta libertad de prensa, el equilibrio de poderes, el respeto por las libertades ciudadanas y los derechos humanos, la vigencia de un pluralismo político, reglas claras y equitativas en los procesos electorales, la cultura cívica y política de la población, entre otros factores. En síntesis, los mecanismos de participación directa coadyuvan al buen funcionamiento de la democracia representativa, pero no la sustituyen.
- f) En la práctica, los mecanismos de participación directa más utilizados en la región han sido las consultas populares, promovidas en su gran mayoría por las propias

autoridades y no por la población. En algunos casos, estas consultas han sido utilizadas para afirmar en el poder al gobernante, consolidar procesos de reforma constitucional o refundaciones del Estado, aprobar leyes populistas, debilitar al Congreso o a los partidos políticos, intervenir en los medios de comunicación y controlar organizaciones sociales, polarizando y fragmentando a la población. Esto confirma la importancia de vigilar que estos mecanismos de participación directa sean utilizados adecuadamente y para propósitos democráticos.

- g) El abuso en la utilización de los mecanismos de participación directa (sucesivas consultas) puede en algunos casos acentuar la ingobernabilidad de un país o su inestabilidad política, como también puede conducir al debilitamiento progresivo de los esquemas de representación política (partidos políticos, congreso, etcétera). En este esquema se establece una relación directa entre el presidente o jefe de Estado y la población, dejando de lado al Congreso y a los partidos políticos, ingresando a lo que la doctrina denomina democracia plebiscitaria o delegativa.
- h) Los mecanismos de participación directa implementados en la región si bien han servido para canalizar las opiniones y hasta las protestas de la población, no han servido para reducir el descontento de ciertos sectores de la ciudadanía con los partidos políticos, con las representaciones parlamentarias y con la política en general.

En síntesis, los mecanismos de participación directa resultan fundamentales para el fortalecimiento de la democracia representativa, pero no sustituyen a esta. El buen funcionamiento de estos mecanismos dependerá de la vigencia de los diferentes componentes esenciales de la democracia representativa así como del fortalecimiento de la educación cívica de la población que impidan cualquier intento de mal uso o manipulación de tales mecanismos.