

## Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada

Steffan Gómez Campos\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 29 de junio de 2010.

**Revisión, corrección y aprobación:** 16 de julio de 2010.

**Resumen:** Parte de la premisa que concibe a la democracia directa como una forma de reforzar la democracia representativa, en tanto exista una sólida cultura política y un marco institucional arraigado en los principios democráticos fundamentales. Realiza una perspectiva comparada basada fundamentalmente, en las previsiones constitucionales de los 18 países de América Latina. Tiene como objetivo primordial comparar los arreglos institucionales en materia de democracia directa, para establecer las características comunes y diferencias más significativas dentro de la región. Con base en ello se clasifican los mecanismos de democracia directa en las siguientes tres categorías: a) el referéndum (y el plebiscito); b) la iniciativa popular; y c) la revocatoria de mandato.

**Palabras claves:** Democracia directa / Democracia representativa / Referéndum / Iniciativa popular / Revocatoria del mandato / América Latina.

**Abstract: Abstract:** Article departs from the premise that conceives direct democracy as a way to strengthen representative democracy, as long as a strong political culture and an institutional framework rooted in the fundamental democratic principles exist. In realizing a comparative perspective based primarily on the constitutional provisions of the 18 countries of Latin America, its primary objective is to compare the institutional arrangements of direct democracy, in order to establish the common features and the most significant differences within the region. On this basis direct democracy mechanisms are classified in the following three categories: a) referendum (and plebiscite), b) popular initiative and c) recall election.

**Key words:** Direct democracy / Representative Democracy / Referendum / Popular initiative / Recall election / Latin America.

---

\* Politólogo por la Universidad de Costa Rica con una maestría en Estudios del Desarrollo por la Justus Liebig Universität de Alemania.

## I. **Introducción**

El debate en torno a la contribución de los mecanismos de democracia directa sobre la democracia representativa es extenso y lleno de discrepancias. En el centro de la discusión se encuentra la interrogante de si la democracia directa erosiona las instituciones de la democracia representativa, o por el contrario, si fortalece la institucionalidad mediante el empoderamiento de la ciudadanía más allá del ejercicio tradicional del sufragio.

Los detractores de la democracia directa argumentan que:

*"las iniciativas pueden ser presentadas por grupos de poder que actúan para promover sus propios intereses económicos o sociales, o bien, que actúan indebidamente para promover iniciativas a favor de los que tienen el dinero y los recursos para montar fuertes campañas" (International IDEA, 2008: 24).*

La otra preocupación se relaciona con los derechos de las minorías. En este sentido, el uso de las instituciones de democracia directa pueden infringir los derechos de ciertos grupos a través de la "tiranía de la mayoría". En estos casos, la mayoría tiene la potestad de negar cualquier acceso a los derechos de grupos minoritarios que se someten a discusión, y en particular, cuando el proceso culmina en una votación donde un grupo gana todo y el otro grupo lo pierde todo. Se convierte entonces, en un juego de suma cero, situación que la democracia representativa impide hasta cierto punto mediante el

proceso de negociación y creación de consensos. Un ejemplo típico es la discusión sobre los derechos civiles de la población homosexual. Quienes se oponen a los mecanismos de democracia directa sostienen que los grupos homosexuales generalmente salen desfavorecidos, cuando se usan estos mecanismos como ruta para decidir sobre las mejores condiciones sociales y legales que estas poblaciones reclaman.

No obstante, más allá de la discusión sobre las contribuciones de la democracia directa, y los temas sometidos a su consideración, lo cierto es que el análisis específico del contexto político constituye el factor clave para establecer las disposiciones necesarias que garanticen la aplicación adecuada de tales mecanismos. En última instancia, la implementación de la democracia directa debe estar encaminada a reforzar y complementar la democracia representativa y no suplantarla. Sólo de esa forma se pueden evitar las tensiones que pudieran surgir cuando los ciudadanos, frustrados con el desempeño de los partidos políticos u otras instituciones del sistema representativo, quieran utilizar las iniciativas de la democracia directa como una forma de sustituir las vías de la democracia representativa, en lugar de fortalecerlas.

En tales circunstancias, la inclusión en la legislación de estos mecanismos puede ser tanto un indicador, como la respuesta frente a la debilidad institucional de la democracia representativa (Barczak,

2001: 39). Ello es particularmente importante cuando la democracia y sus instituciones no se benefician de los altos niveles de apoyo popular y la consiguiente legitimación política.

Sin embargo, la inclusión de estos institutos también constituye la opción de nuevos espacios de intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, más allá de la tradicional participación en los procesos electorales. Del mismo modo, son espacios que brindan a la ciudadanía mayor control sobre el desempeño de las instituciones democráticas. Por ello, todo pasa por una buena conceptualización de dichos mecanismos en el contexto político específico. De ser así, se favorece la legitimidad y la transparencia en el uso de estos. De lo contrario, pueden convertirse en un conjunto de herramientas de gran alcance, que mal empleadas por grupos pequeños, sirvan para tomar ventaja e imponer intereses de sectores muy particulares.

Por consiguiente, el presente trabajo parte de la premisa que concibe a la democracia directa como una forma de reforzar la democracia representativa, en tanto exista una sólida cultura política y un marco institucional arraigado en los principios democráticos fundamentales. De lo contrario, estos mecanismos podrían ser utilizados, ya sea por la clase política o la misma ciudadanía, en detrimento de las instituciones democráticas. Por un lado, los líderes políticos podrían aplicarlos con la intención de aumentar su control y

con ello disminuir el poder de otras instituciones políticas como el legislativo. Pero la ciudadanía también puede hacer un uso inadecuado de estos mecanismos, mediante intervenciones excesivas en el proceso de formulación de políticas. Sobre todo en contextos en que la opinión pública pudiera no estar satisfecha con la actuación de los líderes políticos. De realizarse ambos casos, en un contexto con instituciones democráticas débiles y poco control en el uso de dichos mecanismos, es probable encontrar más perjuicios que beneficios para la institucionalidad democrática.

El análisis que aquí se presenta se realiza bajo una perspectiva comparada basado, fundamentalmente, en las previsiones constitucionales de los 18 países de América Latina. Tiene como objetivo primordial comparar los arreglos institucionales en materia de democracia directa, para establecer las características comunes y diferencias más significativas dentro de la región. Con base en ello se clasifican los mecanismos de democracia directa en las siguientes tres categorías: a) el referéndum (y el plebiscito); b) la iniciativa popular; y c) la revocatoria de mandato.

Las características específicas y demás requisitos pueden ser legislados por la Constitución, o bien por legislación particular sobre el tema. En tal sentido, es común encontrar que la Constitución comprenda disposiciones de tipo más general, y que los

procedimientos y otras características que norman estos mecanismos en detalle sean incluidos en la legislación particular.

Por último, al menos dos advertencias deben añadirse. En primer lugar, este trabajo se sustenta en la construcción de categorías analíticas, con limitaciones para abarcar todos los detalles y características contempladas en las disposiciones constitucionales. Por tal razón, es posible encontrar normas legales que aplican para varias de las categorías acá definidas. En segundo término, como se mencionó anteriormente, las constituciones en su mayoría no cubren el alcance total de los mecanismos de democracia directa y, en consecuencia, es la legislación particular la responsable de definir los procedimientos específicos. Esta es la razón por la cual, algunas constituciones incluyen menos disposiciones sobre democracia directa que otras.

## II. **Referéndum**

El referéndum es el mecanismo por el cual la ciudadanía puede decidir de manera directa mediante un voto, sobre temas específicos a nivel nacional o local. En las constituciones latinoamericanas no se encuentra regulación sobre este tipo de mecanismos sólo en México y República Dominicana. En los otros 16 países existen referencias más o menos precisas que permiten la caracterización y el análisis que se describe a continuación. Sólo es preciso destacar, que Nicaragua es el

único país con referencias constitucionales completamente genéricas, imposibilitando cualquier tipo de categorización.

De esta forma, con base en la legislación constitucional y las características ahí establecidas, se pueden definir varias categorías de análisis para tipificar los referendos en América Latina. Una primera categoría general se establece con base en el alcance del referéndum. Es decir, distingue entre el referéndum de convocatoria obligatoria de acuerdo con arreglos y procedimientos específicos contenidos en la Constitución, y el referéndum opcional que puede ser convocado cuando así lo consideren pertinente algunos de los proponentes autorizados.

Para los casos de referendos obligatorios la legislación normalmente estipula las circunstancias específicas que detonan la convocatoria automática de dicho mecanismo. Por el contrario, cuando se trata de iniciativas opcionales, la legislación se encarga de estipular los detalles sobre quién tiene la iniciativa; bajo cuáles circunstancias; y sobre qué temas en particular.

Una segunda categoría analítica permite diferenciar los referendos con base en quién tiene la iniciativa sobre la convocatoria. En este sentido, es posible encontrar iniciativas que provienen “desde arriba” cuando son convocadas por el ejecutivo o el legislativo. Por el contrario, hablamos de iniciativas que provienen “desde abajo” cuando



son convocadas por la ciudadanía. Esta tipificación además permite identificar, si un país ofrece mayor apertura del sistema al brindar la opción de convocatoria cuando la ciudadanía así lo requiera, y no sólo cuando las autoridades políticas lo indiquen.

Las características de estos mecanismos en el constitucionalismo latinoamericano son descritas de manera comparada a continuación.

### 1. **Referéndum obligatorio**

Como se ha indicado previamente, la legislación se encarga de definir si un referéndum es de convocatoria obligatoria en circunstancias específicas, o bien, si es un mecanismo dispuesto para ser convocado de manera opcional. En los casos en que la Constitución establece la obligatoriedad de su convocatoria, es normal encontrar los eventos que justifican la organización automática del referéndum. Para el caso de América Latina, es posible encontrar este tipo de mecanismos en los siguientes casos y países:

- Para **cambios en la división político-administrativa** del país, ya sea, por fusión, división o creación de nuevas unidades territoriales. Tal es el caso de modificaciones en provincias, departamentos o municipalidades según sea la nomenclatura del país. En dichas situaciones, la discusión de fondo ocurre generalmente en la arena legislativa, y una vez alcanzado el



consenso en torno a una propuesta, la decisión final se somete a consulta popular para la aprobación en la jurisdicción que está sometida al cambio. De manera similar, algunas constituciones también prevén la convocatoria obligatoria con el fin de aprobar el estatuto orgánico o ley que regirá en la nueva división político-administrativa.

Finalmente, la otra forma de consulta popular obligatoria dentro de este grupo ocurre cuando un departamento o distrito administrativo, según lo defina la legislación, solicite autonomía política y económica, en cuyo caso el electorado también será el encargado de decidir mediante voto popular. Previsiones de los tipos anteriormente mencionados son posibles de encontrar en las Constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela.

- Establecimiento de una **Asamblea Constitucional**. La iniciativa para establecer una Asamblea Constitucional puede provenir de las autoridades políticas o de la ciudadanía, según sea el país. No obstante, la decisión final de ratificación de la Asamblea Constituyente recae usualmente en el electorado mediante la convocatoria automática a referéndum. Previsiones constitucionales de ese tipo existen en Bolivia, Colombia y Ecuador.
- Aprobación **de cambios constitucionales** abarcando al menos dos grandes áreas: a) la aprobación de una nueva Constitución cuando se convoque para tal fin a una Asamblea Constituyente;

- b) la aprobación de cualquier reforma de tipo constitucional. La convocatoria de consulta popular obligatoria sobre dichos temas están contenidas en las constituciones de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- Decisión sobre **temas de trascendencia nacional**. Tal es el caso, de situaciones como la integración regional a través de la República de Centroamérica como lo establece la Constitución de El Salvador; los aspectos relacionados con el uso y la construcción de nuevas esclusas en el Canal de Panamá, como se establece en ese país; o los acuerdos sobre los derechos territoriales de Guatemala sobre Belice, como en el caso de Guatemala.
  - Situaciones en las que el **legislativo no logra alcanzar consenso** sobre temas específicos, como sucede en Venezuela. En este país, la Constitución estipula que se convocará a un referéndum cuando la Asamblea Nacional no discuta, dentro de un período de tiempo definido en la legislación, un proyecto de ley propuesto por iniciativa popular. De manera similar, se convoca a referéndum automático cuando la Asamblea no designe la jerarquía del Poder Ciudadano.
  - **Aprobación de tratados internacionales**. En Bolivia, la aprobación de tratados internacionales relacionados con asuntos fronterizos; integración monetaria; integración económica; o la cesión de competencias institucionales a

organizaciones internacionales, conllevan la realización de un referéndum aprobatorio.

- **Desacuerdos entre el ejecutivo y el legislativo** que pueden ser solucionados mediante convocatoria a consulta popular. Tal es el caso de Chile, donde la Constitución establece que se convoque a referéndum cuando el Presidente de la República se rehúse a firmar una reforma constitucional aprobada por el Congreso.

## 2. Referéndum opcional

En este caso, las constituciones establecen condiciones y procedimientos bastante disímiles para la convocatoria, dejando como característica para la comparación dos aspectos medulares: a) los temas objeto de discusión mediante referéndum; y b) la fuente de la convocatoria.

Con respecto a los temas que son objeto de consulta popular opcional, se pueden establecer al menos tres categorías analíticas, de acuerdo con la libertad dada en la legislación para convocar a referéndum:

- 1) Los casos en los cuales no existe restricción en cuando a los temas por consultar.

- 2) Los casos con temas particulares que son excluidos de consulta popular (excepciones).
- 3) Los casos en los cuales la legislación estipula cuáles son los únicos temas objeto de convocatoria a referéndum.

Para el caso latinoamericano, en la mayoría de los casos las constituciones no establecen amplias restricciones, dejando abierta la convocatoria del referéndum a temas de interés de la ciudadanía, ya sea a nivel nacional, regional o municipal. No obstante, algunas pocas Constituciones sí definen temas específicos para convocar a un referéndum opcional. Por ejemplo:

- Proyectos de ley que se encuentran en discusión en el Congreso, como sucede en Argentina y Venezuela.
- Tratados internacionales, como en el caso de Bolivia y Venezuela.
- Asuntos de tipo ambiental, como sería el caso de la extracción de recursos no renovables en zonas protegidas, de acuerdo con la Constitución de Ecuador.

En cuanto a los temas que no son sujeto de decisión mediante referéndum, las exclusiones más comunes en la región refieren a asuntos relacionados con presupuestos nacionales; impuestos; política monetaria; y en ocasiones, tratados internacionales o la modificación de derechos fundamentales en la Constitución.

Por su parte, en lo que concierne a la fuente de la convocatoria, existen al menos dos niveles de análisis general para caracterizar las convocatorias a consulta popular opcional: a) referendos convocados “desde arriba”; y b) referendos convocados “desde abajo”. En el primer caso, la consulta es iniciada por el Presidente; un porcentaje fijo de representantes del Congreso; o bien, por las autoridades de gobiernos regionales o locales cuando se trate de consultas a nivel sub-nacional. En el segundo caso, se trata de consultas convocadas por iniciativa de un grupo de ciudadanos.

Es importante recalcar que este tipo de consultas son de tipo opcional, y por lo tanto, son activadas sólo cuando algunos de los actores anteriormente mencionados, consideran necesario convocar al voto popular. Una segunda característica general dice que, a pesar de ser iniciativas de tipo opcional, previo cumplimiento de ciertas condiciones y requisitos, el resultado del referéndum puede ser de acatamiento obligatorio. En este sentido, las condiciones para la obligatoriedad de la decisión pueden ser más o menos restrictivas, de acuerdo con la legislación de cada país.

Para tener un resultado de acatamiento obligatorio, las condiciones son más restrictivas cuando se requiere cumplir con un nivel mínimo de participación electoral. De acuerdo con las constituciones de la región, el umbral de participación puede variar

entre un 25 y un 51% de los electores registrados. Por el contrario, condiciones más permisivas se dan cuando las constituciones sólo exigen que la posición ganadora alcance determinadas mayorías en la votación. Entiéndase, mayoría simple (la mitad más uno de los votos), o bien, una mayoría absoluta (dos tercios de los votos).

### 2.1. **Iniciativas “desde arriba”**

Como se mencionó anteriormente, en estos casos la convocatoria del referéndum proviene del Poder Ejecutivo, el Congreso, o bien de las autoridades locales/regionales. Este tipo de consultas se encuentran en 11 de los 16 países que regulan en el nivel constitucional el referéndum: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

Para los casos en los que el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa, la mayoría de las constituciones dan libertad a la cabeza del ejecutivo a que someta cualquier tema que considere apropiado. De manera similar sucede cuando se trata de iniciativas convocadas por las autoridades locales/regionales. En algunos países, el Poder Ejecutivo incluso tiene la potestad expresa de convocar a consultas populares para aprobar o derogar leyes, y/o reformas constitucionales, como sucede en Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. O bien, para ratificar tratados internacionales como ocurre en Ecuador y Venezuela.

Con respecto a las iniciativas provenientes del legislativo, la legislación usualmente requiere la petición expresa de un porcentaje determinado de representantes en el Congreso, para proceder con la convocatoria. Generalmente, una mayoría simple de los congresistas (50% más uno) son suficientes para convocar una consulta sobre temas de índole general a nivel nacional, y mayoría calificada (dos terceras partes), para temas especiales como proyectos de ley, tratados internacionales o reformas constitucionales. La Constitución, pocas veces requiere porcentajes menores, como en el caso de Bolivia, donde un 35% de los miembros de la Asamblea Nacional puede convocar a referéndum para aprobar un tratado internacional, o incluso para solicitar al Presidente de la República que suscriba uno. Mucho menos común son los casos donde la iniciativa legislativa requiere de un número fijo de representantes, como sucede en Honduras, donde 10 diputados pueden ejercer la iniciativa para llamar a un voto popular sobre temas de interés nacional<sup>1</sup>.

De manera similar a la iniciativa presidencial o del Ejecutivo, en términos generales el Congreso tiene libertad de llamar a referéndum sobre aspectos de interés nacional, y en la mayoría de los casos, el resultado es de acatamiento obligatorio previo cumplimiento de un umbral de participación. En Costa Rica por ejemplo, la Asamblea

---

<sup>1</sup> Cabe destacar para el caso de Honduras, si bien 10 diputados tienen la iniciativa de solicitar un referéndum, para que sea efectiva la convocatoria debe ser ratificada por dos terceras partes del Congreso, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución Política.



Legislativa puede convocar a consulta popular para aprobar o derogar legislación regular, en cuyo evento, la decisión será de acatamiento obligatorio si la participación electoral alcanza al menos el 30% del registro electoral. Cuando el referéndum es sobre reformas constitucionales el umbral aumenta; la decisión será vinculante cuando se alcance al menos el 40% del padrón electoral. Por último, están los casos que por excepción el Congreso puede decidir si los resultados son vinculantes o no, como sucede en Paraguay.

## 2.2. **Iniciativas “desde abajo”**

Son las consultas populares convocadas por iniciativa de la ciudadanía, que para el caso latinoamericano, están reguladas en 8 constituciones: Bolivia; Colombia; Costa Rica; Ecuador; Honduras<sup>2</sup>; Panamá<sup>3</sup>; Uruguay; y Venezuela. Algunas veces este tipo de consultas también pueden catalogarse dentro de otro tipo de mecanismo de democracia directa denominado iniciativa popular, en el cual los ciudadanos convocan a un voto popular para crear o reformar legislación específica. Este otro mecanismo será descrito con mayor detalle en la siguiente sección.

---

<sup>2</sup> En Honduras, el 6% de los electores registrados pueden convocar a consulta popular sobre temas de interés nacional, no obstante, la convocatoria debe ser ratificada por dos terceras partes del Congreso, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución Política. De esta forma la iniciativa proviene “desde abajo”, pero la ratificación de la convocatoria se da “desde arriba”.

<sup>3</sup> A nivel sub-nacional para temas relacionados con los Concejos Locales.

No obstante la anterior apreciación, hay situaciones en que los ciudadanos convocan a consulta popular sin ejercer directamente ese derecho a legislar que se les asigna por medio de la iniciativa popular. Bajo estas circunstancias, es posible concluir que la población tiene a su disposición un espectro más amplio de opciones para ejercer la democracia directa. En suma, dentro de las iniciativas “desde abajo” es posible encontrar al menos dos tipos específicos:

- a) Referendos convocados por la ciudadanía para crear, enmendar o derogar legislación. Este tipo de mecanismos se encuentran en las Constituciones de seis países de la región (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela). Aquí entra la mencionada iniciativa popular.
- b) Referendos para consultar sobre aspectos de interés nacional. Este es el caso de sólo tres países e la región (Ecuador, Honduras y Venezuela), que proveen en la Constitución, el derecho de convocatoria para un porcentaje definido de ciudadanos sobre temas que sean de interés general. No obstante, algunos temas como presupuesto e impuestos, son normalmente excluidos de este tipo de convocatorias.

En Ecuador por ejemplo, un 5% de los votantes registrados para iniciativas de alcance nacional, y 10% para iniciativas de alcance regional o local, pueden llamar a referéndum sobre cualquier aspecto que la ciudadanía considere pertinente, en tanto no refieran a materia

fiscal o modificación de la organización político-administrativa del país. Más aún, Ecuador es el único país que permite a los ciudadanos en el exterior, llamar a consulta popular. Para ello, se necesita el apoyo del 5% de los electores registrados en una circunscripción especial para los votantes residentes en el extranjero. Para la aprobación del asunto consultado será necesario alcanzar la mayoría absoluta de los votos válidos. La decisión será vinculante y de cumplimiento inmediato cumplimiento.

En el caso de Honduras, es particular por cuanto la iniciativa otorgada a la ciudadanía es filtrada por las autoridades políticas, quienes eventualmente pueden decidir sobre la convocatoria. En este país, un 6% de los ciudadanos registrados tienen derecho a solicitar un referéndum sobre temas de interés nacional, no obstante, dicha petición debe ser finalmente ratificada por el Congreso para que se convoque efectivamente al voto popular.

Finalmente, en el caso de Venezuela, la Constitución también permite que por iniciativa del 10% de los ciudadanos registrados, se someta a referéndum cualquier tema de interés nacional, sin excepciones. Sin embargo, los resultados de este tipo de consultas serán con fines exclusivamente consultivos, y por ende no de acatamiento obligatorio.

### 2.3. **Referéndum abrogatorio**

Este es un tipo particular de consulta popular sobre la cual, tanto autoridades políticas como ciudadanos pueden tener el derecho de convocatoria, con el fin de repeler una ley (o algunas partes de la ésta), y a veces incluso decretos presidenciales. Generalmente la ley establece si la consulta abrogatoria sólo aplica para leyes nuevas, y por consiguiente, sólo puede ser planteada dentro de un período específico después de sancionada la legislación. O bien, si la legislación puede ser derogada en cualquier momento. También es normal que ciertos temas no puedan someterse a valoración en este tipo de consultas. Finalmente, los resultados son por lo general vinculantes siempre y cuando se cumplan con determinados umbrales de participación.

El detalle por país muestra que en América Latina, sólo cuatro países incluyen en sus constituciones este tipo de mecanismos: Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. En Colombia por ejemplo, el 10% de los electores inscritos tienen el derecho de repeler cualquier ley, excepto por aquellas vinculadas con tratados internacionales, presupuesto, e impuestos. En el caso colombiano, el resultado de la consulta es vinculante con la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando al menos un cuarto de los votantes registrados participaren en la consulta.

Para el caso de Costa Rica, además de la legislación normal, también es posible utilizar el referéndum abrogatorio contra reformas constitucionales. No obstante, en este último caso para llegar a un resultado válido y vinculante, el umbral de participación debe alcanzar al menos el 40% de los electores inscritos en el padrón electoral. En Uruguay la derogación mediante consulta popular debe ser convocada dentro de un año después de sancionada la legislación en cuestión, y debe contar con el apoyo del 25% de los votantes inscritos. Por último, Venezuela es el único país de la región en el cual, donde también es posible derogar los decretos con rango de ley firmados por el Presidente, con algunas excepciones. Por ejemplo, los decretos en materia de presupuesto, impuestos, derechos humanos y tratados internacionales entre otros.

## 2. **Iniciativa popular**

La iniciativa popular es el mecanismo por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer legislación bajo procedimientos directos o indirectos. Esto puede ocurrir tanto a nivel nacional como en el sub-nacional, mediante la presentación de proyectos de ley o incluso reformas constitucionales. En América Latina, sólo seis constituciones no hacen referencia a este tipo de mecanismos: Chile, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Costa Rica y México.

La iniciativa popular:

*"provee un procedimiento por el cual asuntos políticos pueden ser puestos en agenda, el debate público puede ser fomentado, y [dependiendo del método] temas centrales pueden ser finalmente decididos mediante el voto popular. Dicho procedimiento proactivo puede abrir la agenda a temas y grupos más amplios, actuando de esta forma contra las tendencias de limitación de la agenda política que es posible encontrar en múltiples regímenes representativos (por ejemplo, en sistemas bipartidistas)" (International IDEA, 2008: 65).*

Al menos tres características principales deben ser contenidas en la legislación para definir los procedimientos de la iniciativa popular:

- a) El tipo de la iniciativa; es decir, si es una iniciativa directa, o una indirecta.
- b) Los temas (o excepciones) sobre los cuales la ciudadanía puede proponer legislación.
- c) Los requisitos que la petición debe cumplir. Ello incluye por supuesto, el porcentaje de apoyo ciudadano que la iniciativa debe alcanzar, el tiempo para recolectar las firmas, y en algunas ocasiones, condiciones particulares para garantizar que la petición representa de alguna forma los intereses nacionales. En este sentido, algunas legislaciones requieren que las firmas sean recolectadas de diferentes zonas del país para garantizar ese sentido general de la petición.

La iniciativa popular directa es la vía por la cual un porcentaje predefinido de ciudadanos pueden proponer nueva legislación y convocar, sin intervención de las autoridades políticas, un referéndum para la aprobación de la misma. Por el contrario, la iniciativa popular indirecta ocurre cuando la legislación propuesta debe ser canalizada necesariamente a través del Congreso. En este caso, los diputados tienen la posibilidad de modificar la propuesta inicial, de adoptarla directamente, o simplemente rechazarla de plano. En algunas constituciones se incluye una etapa final en donde se requiere la ratificación automática mediante referéndum, o bien, cuando el legislativo no cumple con los tiempos de discusión predefinidos en la legislación.

Bajo una óptica comparada, se puede observar que por mucho, la iniciativa popular indirecta es la más común en el constitucionalismo latinoamericano, presente en 11 de los países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Por su parte, la iniciativa popular directa se legisla en 6 de las constituciones: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, y Venezuela. Como se puede apreciar del recuento anterior, no son excluyentes, de tal forma que hay países que regulan ambas posibilidades.

Ahora bien, con respecto a los procedimientos, es posible encontrar algunas variaciones y excepciones. En Paraguay, Uruguay y



Venezuela, las iniciativas populares indirectas requieren la aprobación en el Congreso, pero finalmente deben ser aprobadas también mediante consulta popular. Esto sucede especialmente, cuando se presentan iniciativas populares para reformar la Constitución.

En otros países como Ecuador y Venezuela, la iniciativa popular puede terminar en una consulta popular cuando el legislativo no cumpla con los tiempos asignados para la discusión de las propuestas. En Perú, las reformas constitucionales mediante iniciativa popular deben terminar siempre con la ratificación en consulta popular, a menos que el Congreso las apruebe con dos tercios de sus miembros en dos legislaturas consecutivas.

Por otro lado, con respecto a los temas sujetos de ser sometidos a iniciativa popular, la Constitución puede restringir la iniciativa a temas determinados, o bien dejarlo abierto a los intereses nacionales estipulando algunas excepciones particulares. En América Latina la mayoría de los países con iniciativa popular indirecta dejan abierta la temática a asuntos de interés popular, a excepción de propuestas relacionadas con presupuesto, impuestos y en algunos casos también tratados internacionales y derechos constitucionales fundamentales.

Por su parte, la iniciativa popular directa, es legislada mayoritariamente para conocer sobre reformas parciales de la constitución o para reformas totales mediante la convocatoria a

Asamblea Constituyente. Así opera en los seis países ya descritos, donde existe este tipo de iniciativa.

Finalmente, la constitución, o en su defecto la legislación particular, estipulan otros requisitos sobre la iniciativa popular. El primero es el apoyo de un porcentaje específico de la ciudadanía, mediante la recolección de firmas, para que la petición sea válida. El rango de este apoyo varía dependiendo del país y el tema que se someta a consideración. Sin embargo, la iniciativa popular directa para modificar la constitución requiere por lo general niveles de apoyo ciudadano mayor que las propuestas para modificar legislación ordinaria.

En América Latina por ejemplo, iniciativas directas para modificar la constitución mediante Asambleas Constituyentes requieren el apoyo de al menos 20% de los votantes registrados en Bolivia y Panamá. De forma similar, en Venezuela<sup>4</sup> cualquier propuesta de modificación de la legislación proveniente de la población requiere al menos el 15% de apoyo ciudadano.

---

4 En Venezuela la Constitución claramente diferencia entre procedimientos para enmendar y procedimientos para reformar la Constitución. En el primer caso los ciudadanos pueden convocar a consulta popular para modificar uno o algunos artículos sin alterar la estructura fundamental de la Constitución. En el segundo caso para reformar parcialmente un grupo de normas, la iniciativa debe ser canalizada primeramente a través del Congreso, que deberá aprobarla antes de ser ratificada mediante consulta popular

Por el contrario, iniciativas populares sobre otros temas que no sean constitucionales, y que operan por lo general de manera indirecta, demandan niveles de apoyo ciudadano mucho menores. En este sentido, con excepción de Uruguay donde la iniciativa popular requiere el apoyo del 25% de los electores registrados, en todos los demás países de la región donde se estipula este tipo de mecanismos, el rango de apoyo requerido varía entre 0,1% y máximo 5%.

Finalmente, sólo tres países demandan el apoyo de un número fijo de ciudadanos para activar la iniciativa popular. En Guatemala y Nicaragua se deben recolectar las firmas de al menos 5.000 ciudadanos, y en Paraguay la petición debe contener la firma de al menos 30.000.

Por último, debido a que la mayoría de las constituciones sólo incluyen previsiones de tipo general sobre los mecanismos de democracia directa, los aspectos relacionados con el tiempo para la recolección de firmas, así como otros requisitos como garantía de representación nacional en la petición, son encontrados en detalle en la legislación particular. Brasil es uno de las pocas excepciones donde es posible encontrar mayores detalles sobre estos requisitos en el articulado constitucional. En este país la Constitución estipula que las firmas de la iniciativa popular deben ser recolectadas de al menos cinco estados para garantizar cierta representatividad en la petición.

En conclusión, la iniciativa popular en cualesquiera de sus formas:

*"puede contribuir a la calidad de la democracia proporcionando vías complementarias para la articulación y el control político, poniendo especial atención sobre temas de interés político, en vez de ubicar la atención sobre los candidatos o los partidos. Además del voto popular final, el procedimiento de la iniciativa como tal es comúnmente reconocida como de apoyo a la democracia, en tanto los proponentes tienen la oportunidad de plantear ideas, conseguir insumos políticos y apoyo "desde abajo", e inducir la participación ciudadana en el proceso legislativo" (International IDEA, 2008: 78).*

### 3. **Revocatoria de mandato**

La revocatoria de mandato es el otro mecanismo que forma parte de los institutos de democracia directa. Este es un tipo diferente de consulta popular que se convoca exclusivamente para promover la remoción de oficiales en puestos de elección popular. En un sentido amplio:

*"la revocatoria de mandato es un procedimiento de democracia directa que permite a las autoridades políticas apropiadas o a un número específico de ciudadanos, solicitar un voto popular para decidir si un funcionario designado en un puesto de elección popular, debe ser removido antes del final de su mandato. Esta definición implica que la revocatoria debe cumplir con una serie de requisitos que la distinguen de otros mecanismos, como el*

*impeachment [acusación], que también buscan la remoción del funcionario electo. Para ser considerado un mecanismo de democracia directa, el procedimiento legal para interrumpir el mandato del oficial en cuestión tiene que ser por iniciativa y voto popular. Cuando la iniciativa y la decisión final proviene exclusivamente de las autoridades políticas legalmente reconocidas para ello, como sería el caso del legislativo y la rama judicial, y no se requiere del voto popular en ninguna fase del proceso, el procedimiento debe ser denominado impeachment”, y no revocatoria de mandato. (International IDEA, 2008: 109).*

Así entendido, existen al menos dos tipos generales de revocatorias de mandato: la revocatoria completa; y la revocatoria mixta. Esta última refiere al proceso en el cual la ciudadanía participa sólo en una de las fases, ya sea convocándolo o bien, decidiendo mediante referéndum. En la revocatoria mixta, usualmente una autoridad política legalmente reconocida tiene la facultad de someter a consideración del electorado la remoción del funcionario público en cuestión, y es el electorado el que finalmente decide si procede la remoción o no. Por otro lado, la revocatoria completa consiste en el procedimiento por el cual ambas etapas, la iniciativa y la decisión final, recae exclusivamente en la ciudadanía.

En lo concerniente a las características de la revocatoria de mandato, es posible identificar al menos cuatro aspectos generales que determinan el procedimiento de la revocatoria:

- a) Nivel de aplicación de la revocatoria; si es de aplicación nacional o también al nivel sub-nacional.
- b) Alcance de la remoción; es decir, si todos los funcionarios de elección popular pueden ser removidos, o por el contrario, sólo algunos puestos definidos según la legislación son objeto de revocatoria de mandato.
- c) Nivel de apoyo popular; que establece, como en otros mecanismos, porcentajes específicos de apoyo popular para que la petición de revocatoria pueda ser válida. Generalmente el procedimiento de convocatoria para la revocatoria de mandato es muy similar al de la iniciativa popular directa, por consiguiente, se requiere de un número o porcentaje determinado de firmas que deberán presentarse ante la autoridad electoral o política encargada de gestionar la convocatoria a referéndum.
- d) Tiempo de aplicación de la revocatoria; en algunos países, la revocatoria sólo puede activarse después del primer año de mandato y antes del último. En otros países es posible sólo transcurrido la mitad del mandato, de tal forma que la legislación puede estipular regulaciones similares para limitar la aplicación de la revocatoria a un tiempo determinado. No obstante, también existe la legislación que permite la remoción en cualquier momento del periodo por el cual, el oficial en cuestión, fue electo.

Para el caso latinoamericano, sólo seis países incluyen previsiones constitucionales sobre la revocatoria de mandato: Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. No obstante, en otros casos la legislación particular se encarga de normar en detalle la posibilidad de convocar este tipo de institutos.

Con respecto al tipo de revocatoria, el análisis regional muestra que en los seis países en los que existen referencias constitucionales sobre el tema, se trata de revocatorias completas. Asimismo, en dos países, Ecuador y Venezuela, el alcance de la revocatoria alcanza a todos los cargos de elección popular, ya sea a nivel nacional o sub-nacional. Ello incluye al Presidente de la República. En Bolivia, la revocatoria es aplicable a todos los puestos de elección excepto los del poder judicial. En Panamá, de acuerdo con la Constitución, los ciudadanos de un distrito electoral particular pueden solicitar la remoción de sus diputados electos por candidaturas independientes. De tal manera que en Panamá sólo es aplicable a nivel sub-nacional. De manera similar, en Colombia y Perú, la Constitución sólo establece referencias generales, y por consiguiente los detalles sobre el procedimiento y demás requisitos son establecidos en la legislación específica correspondiente.

También existen diferencias significativas en lo concerniente al apoyo popular que se requiere para convocar la revocatoria de mandato. En Bolivia por ejemplo, se establece que el apoyo debe ser



de al menos un 15% de los votantes registrados en la circunscripción a la que pertenece el funcionario cuestionado. En Ecuador la petición debe tener el apoyo del 10% de los electores en la circunscripción específica, a excepción de la revocatoria de mandato para Presidente, en la cual es necesario el consentimiento del 15% de los electores inscritos a nivel nacional. En este mismo país, para proceder con la remoción del Presidente se requiere que la votación alcance la mayoría absoluta del total de votos emitidos. La revocatoria es válida para los otros puestos, cuando la aprobación también alcance la mayoría absoluta pero de los votos válidamente emitidos. En el caso de Venezuela, la Constitución establece un 20% de apoyo popular para cualquier iniciativa de revocatoria. La remoción del funcionario surge efecto si se cumplen dos condiciones: a) si al menos igual número de votantes que lo eligieron, votan a favor de la revocatoria en el referéndum convocado para ese fin; y b) si la participación electoral en la consulta popular alcanza al menos el 25% del padrón electoral.

Finalmente, en cuanto al tiempo para someter la petición de revocatoria, en Bolivia sólo es posible una vez transcurrida la mitad del período y antes del último año de mandato. En Venezuela la Constitución es un poco menos restrictiva, permitiendo que la revocatoria se aplique en cualquier momento después de transcurrida la mitad del período de mandato. En Ecuador el tiempo también es diferente. En este país la remoción es aplicable sólo después de transcurrido el primer año de mandato y antes del último.

En suma, la opción que se da a la ciudadanía de remover algunos o todos los funcionarios electos mediante voto popular, representa la posibilidad de ejercer un control extra sobre el desempeño de esos funcionarios. Debido a que este es un instrumento que en general está delegado por completo a la ciudadanía, la cultura política y el balance adecuado en la legislación, son dos aspectos fundamentales para garantizar la correcta implementación de este mecanismo de democracia directa. Sin embargo, alcanzar dicho balance no es una tarea fácil.

*"Por un lado, si la revocatoria es muy fácil de iniciar, ello puede conducir a la trivialización de la revocatoria. Por otro lado, requisitos muy difíciles de cumplir lo pueden convertir en un mecanismo inefectivo, por cuanto los ciudadanos pueden sentirse desincentivados de promover iniciativas que culminen en el voto popular, cuando sobre estas pesan requisitos de difícil cumplimiento"* (International IDEA, 2008: 123).

De esta forma, un buen conocimiento de la cultura política y del contexto político en el que se emplean estos mecanismos, son factores claves para el establecimiento de previsiones legales adecuadas a cada país en específico.

El Cuadro 1 presenta, a manera de síntesis, las principales características de los mecanismos de democracia directa establecidos en las Constituciones latinoamericanas.

**Cuadro 1**  
**Mecanismos de democracia directa en las constituciones latinoamericanas**

País	Referéndum		Iniciativa popular		Revocatoria de mandato	
	Obligatorio	Opcional	Directa	Indirecta	Todos los puestos de elección	Algunos puestos de elección
Argentina	-	X	-	X	-	-
Bolivia	X	X	X	RG	-	X
Brasil	X	X	-	X	-	-
Chile	X	X	-	-	-	-
Colombia	X	X	X	X	RG	RG
Costa Rica	X	X	X	X	-	-
Ecuador	X	X	X	X	X	-
El Salvador	X	-	-	-	-	-
Guatemala	X	X	-	X	-	-
Honduras	-	X	-	-	-	-
México	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	RG	RG	-	X	-	-
Panamá	X	-	X	-	-	X
Paraguay	X	X	-	X	-	-
Perú	X	RG	-	X	RG	RG
Rep. Dominicana	-	-	-	-	-	-
Uruguay	X	X	-	X	-	-
Venezuela	X	X	X	X	X	-

RG: Refiere a "Referencias Generales". Son los casos en los cuales la Constitución sólo establece previsiones generales del mecanismo de democracia directa en cuestión. Por consiguiente, los aspectos específicos sobre el procedimiento y demás requisitos son detallados en la legislación particular.

Fuente: *Elaboración propia con base en las Constituciones latinoamericanas.*

#### 4. Conclusiones

Con base en los escenarios descritos en estas páginas, circunscritos en todo momento a la región latinoamericana, es posible trazar un marco general con cinco aspectos centrales que caracterizan a los mecanismos de democracia directa establecidos en las constituciones de la región.

Primero, es importante insistir en que, dadas las diferencias de grado y alcance en las previsiones constitucionales, los mecanismos de democracia directa no pueden ser catalogados unívocamente en una sola categoría, y por consiguiente, es probable encontrar casos que pueden caer en más de una de las categorías analíticas definidas en este trabajo.

Segundo, indiscutiblemente el mecanismo más regulado a nivel constitucional en América Latina es, por mucho, el referéndum, presente en 16 de los 18 países. Por consiguiente, no es casualidad que las constituciones de la región dediquen más espacio a los detalles sobre el procedimiento y los requisitos de este mecanismo en comparación con los otros dos. Por su parte, la iniciativa popular en cualquiera de sus dos modalidades (directa e indirecta) está presente en 13 países, y finalmente, la revocatoria de mandato es el mecanismo legislado con menor frecuencia, pues está presente en tan sólo 6 casos.

Tercero, los únicos dos países que no legislan ninguno de los tres mecanismos acá analizados son México y República Dominicana.

Cuarto, existen diferencias significativas en cuanto a los procedimientos y requisitos que se establecen para un mismo mecanismo a lo largo de la región. No obstante, lo más importante es que tales procedimientos guarden los criterios de proporcionalidad y se adecúen al contexto en el que se circunscriben. Un ejemplo de ello es la definición del número de firmas para convocar a un referéndum en cualesquiera de sus modalidades. En este sentido, ya sea que la constitución establezca un porcentaje o un número fijo de firmas, la cantidad de apoyo requerido debe establecerse en proporción al total de electores registrados. Esto garantiza que el requisito de apoyo popular no sea, ni muy bajo para facilitar la iniciativa en cualquier momento, ni tampoco muy alto como para perder los incentivos de convocatoria.

Finalmente, y a manera de reflexión más general, debe indicarse que no existe una sola forma de emplear los mecanismos de democracia directa. Las opciones y variaciones son tan amplias como la misma cantidad de países que las definen. Por lo tanto, es sumamente importante la evaluación de la cultura política y el escenario en el cual se pretenden implementar estos mecanismos. Como se dijo en la introducción de este trabajo, el mal uso de los

institutos de democracia directa puede dar ventajas específicas a grupos de poder con intereses muy particulares. Una lectura correcta del medio político facilita la implementación adecuada de la democracia directa, que en caso de ser bien utilizada, actúa como complemento de las instituciones de la democracia representativa. Desde este punto de vista, la democracia directa surge como una oportunidad para mejorar el desempeño democrático en los países de la región.

## 5. Bibliografía

Barczak, Monica (2001). "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". In: *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 3 (Autumn, 2001). Center for Latin American Studies at the University of Miami, pp. 37-59.

Bowler, Shaun; Donovan, Todd; and Karp, Jeffrey A. (2007). "Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies". In: *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3 (Sep., 2007). University of Utah, pp. 351-362.

Clark, Sherman J. (1998). "A Populist Critique of Direct Democracy". In: *Harvard Law Review*, Vol. 112, No. 2 (Dec., 1998). The Harvard Law Review Association, pp. 434-482.

International IDEA (2008). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm, Sweden.

Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; and Zovatto, Daniel (eds.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Matsusaka, John G. (2005). "Direct Democracy Works". In: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 2005). American Economic Association, pp. 185-206.

Noam, Eli M. (1980). "The Efficiency of Direct Democracy". In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 4 (Aug., 1980). The University of Chicago Press, pp. 803-810.