

Los mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional en América Latina como potenciadores de la democracia*

Carolina Ovares Sánchez**

Recibido: 28-05-2021 | Aceptado: 07-03-22

Cómo citar: Ovares Sánchez, Carolina. “Los mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional en América Latina como potenciadores de la democracia”. *Latin American Law Review*, no. 09 (2022): 53-72 <https://doi.org/10.29263/lar09.2022.04>

Resumen

La literatura sobre constitucionalismo comparado y participación ciudadana en el cambio constitucional ha resaltado la importancia de las constituciones como instituciones políticas para las sociedades. Con base en dicha literatura especializada, esta investigación presenta una comparación de los mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional (MPC-CC) en América Latina. Su pregunta central es: ¿cuáles características de los diseños institucionales de estos mecanismos permiten su implementación democrática? Por lo tanto, se presenta una tipología con los criterios de distinción para identificar cuándo un MPC-CC potencialmente tiene efectos democráticos. Posteriormente, los resultados se comparan con el mapeo completo de los tipos de MPC-CC incluidos en las constituciones nacionales vigentes en dieciocho países latinoamericanos. Por último, se exponen las conclusiones.

Palabras clave

Comparación constitucional; mecanismos de participación ciudadana; cambio constitucional; diseño institucional; América Latina.

* Este artículo es resultado de mi tesis para obtener el grado de la Maestría en Ciencia Política y Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.

** Magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO. Candidata al doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Miembro de la Red de Politólogos. <https://orcid.org/0000-0003-4630-3501>. ✉ carolinaovares@gmail.com

Participation mechanisms for constitutional change in Latin America as enhancers of democracy

Abstract

The literature on comparative constitutionalism and citizen participation in constitutional change has highlighted the importance of constitutions as political institutions for societies. This research compared citizen participation mechanisms for constitutional change (CPM-CC) in Latin America based on such specialized literature. Its central question was: which characteristics of these mechanisms' institutional design enable their democratic implementation? Thus, the paper presented a typology that offers distinction criteria to identify when a CPM-CC potentially has democratic effects. Later, results were compared with the complete mapping of the types of CPM-CC included in the national constitutions currently in effect in eighteen Latin American countries. Finally, conclusions were presented.

Keywords

Comparative constitutional law; citizens participation mechanisms; constitution-making process; institutional designs; Latin America.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana en los procesos de cambio constitucional ha sido analizada por la literatura especializada¹. Al respecto, Soto y Welp afirman que “un signo de los tiempos es el hecho de que la elaboración constitucional contemporánea requiere una participación ciudadana

-
- 1 La que se encuentra a continuación es una lista reciente, mas no exhaustiva, de trabajos sobre el tema: Jon Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, *Duke Law Journal* 45 (1995): 364-396. Zachary Elkins, Tom Ginsburg y Justin Blount, “El ciudadano como fundador: la participación pública en el diseño constitucional”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 1 (2008): 119 -153. Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions* (New York: Cambridge University Press, 2009). Abrak Saati, *The Participation Myth: outcomes of participatory constitution building processes on democracy* (Umeå: Department of Print & Media of the Umeå University, Faculty of Social Sciences, 2015). Marcela Ríos, *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada* (Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Gobernabilidad Democrática, 2015). Xenophon Contiades y Alkmene Fotiadou, *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution* (Londres: Routledge, 2016). Todd Eisenstadt, A. Carl LeVan y Tofigh Maboudi, *Constituents before Assembly Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions* (New York: Cambridge University Press, 2017). Yanina Welp y Francisco Soto, “Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales”, *Revista Española de Ciencia Política* 50 (2019): 13-41, <https://doi.org/10.21308/recp.50.01>. Gabriel Negretto, *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes* (New York: Cambridge University Press, 2020). Joel Colón-Ríos, *Weak Constitutionalism: Democratic legitimacy and the question of constituent power* (Routledge, 2012).

significativa”². A su vez, una mayor participación por parte de la ciudadanía en los procesos de cambio constitucional desde la década de 1990 hasta el presente es una tendencia observable, y la región de América Latina no es la excepción.

Asimismo, a finales de la década de los ochenta y principalmente durante la década de los noventa del siglo pasado, comenzó una ola de democratización en la región que se caracterizó por *momentos constitucionales* (casos de *refundaciones* o de *reemplazo* de las constituciones) y/o procesos de *enmienda* constitucional. Junto a estos procesos de cambio constitucional se inició un periodo de constitucionalización de la participación ciudadana en la política³, que a su vez consistió en incluir en los textos constitucionales mecanismos de participación ciudadana (en adelante, MPC)⁴, como lo son la *iniciativa popular legislativa*, los *referéndums* en sus distintas modalidades (*referendo*, *plebiscito* o *consultar popular*), la *revocatoria de mandato* y, en particular, *mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional* (en adelante, MPC-CC).

Sin embargo, estos MPC-CC no siguen un patrón homogéneo, razón por la cual surge una discusión sobre su potencialidad para reforzar, ampliar y fortalecer la democracia, es decir, sobre sus *efectos democráticos*. En este marco de cuestiones se circunscribe el presente trabajo. En ese orden de ideas, la pregunta central de esta investigación es: ¿cuáles características de los diseños institucionales de estos MPC-CC potencialmente tienen efectos democráticos? Es decir, teniendo en cuenta que no todos los MPC-CC siguen un patrón homogéneo, sino que varían en su diseño y que esto tiene implicaciones en términos de su uso, puesta en práctica y potenciales efectos democráticos, ¿cuáles características de su diseño institucional permiten implementar los MPC-CC de manera democrática?

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se hacen aclaraciones conceptuales. En la segunda se presenta una tipología con los criterios de distinción para indicar cuándo un MPC-CC potencialmente tiene efectos democráticos. En la tercera se compara y analiza esta

Los siguientes trabajos tienen un especial énfasis en Latinoamérica:

Gabriel Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 2015).

Ana María Bejarano y Renata Segura, “¡Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusion, Inclusion, and the Politics of Constitution-Making in the Andes”, *Constellations* 11, no. 2 (2004): 217-236.

Ana María Bejarano y Renata Segura, “Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina”, *Colombia Internacional* 79 (2013): 19-48.

Claudia Heiss, “Participación política y elaboración constitucional: el caso de Chile”, *Derecho y Crítica Social* 4, no. 1 (2018): 115-138.

Nina Massüger Sánchez Sandoval y Yanina Welp, “Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador”, en *Constitution-Making and Popular Participation*, ed. Fernando Mendez y Jonathan Wheatley (Routledge Taylor and Francis, 2013).

2 Francisco Soto y Yanina Welp, *Los «diálogos ciudadanos». Chile ante el giro deliberativo* (Santiago: LOM Ediciones, 2017), 36.

3 Soto y Welp, *Los «diálogos ciudadanos»*.

4 Véase: Alicia Lissidini, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”, en *Democracia Participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, coord. Anja Minnaert y Gustavo Endara (Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), 2015), 120-189.

Gabriel Negretto, “Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules”, en *Comparative Constitutional Law in Latin America*, ed. Rosalind Dixon y Tom Ginsburg (Northampton, MA: Elgar, 2017), 17-56.

tipología con el repertorio de MPC-CC que existe en las constituciones nacionales vigentes en dieciocho países de América Latina⁵. Por último, se exponen las conclusiones.

1. ACLARACIONES CONCEPTUALES

Para responder la pregunta central de esta investigación es importante definir qué es una *constitución* e identificar cuándo cambia, así como definir la *participación ciudadana* en el marco del *cambio constitucional*.

Las constituciones contienen reglas jurídicas (instituciones *de jure* o formales) que organizan y regulan los sistemas políticos, distribuyen poder y recursos, y constituyen o sirven de fundamento para todas las demás normas del ordenamiento jurídico. Son *instituciones políticas primarias*⁶, es decir, se encuentran en la cima de la jerarquía de instituciones.

Debido a su importancia, su cambio es costoso⁷. Por esta razón, el mismo texto constitucional⁸ consagra garantías para preservar su supremacía, como por ejemplo aquella que se denomina *rigidez constitucional*⁹. Algunos procedimientos gravosos para el cambio del texto constitucional habilitan la *participación ciudadana*¹⁰ mediante los MPC-CC que, a su vez, permiten el involucramiento institucionalizado de la ciudadanía en un proceso de cambio constitucional.

En este sentido, el diseño institucional para el cambio constitucional es más participativo siempre y cuando la ciudadanía tenga más oportunidades para supervisar, coordinar, controlar y comprometerse con el proceso de cambio –total o parcial– de una constitución.

5 Las constituciones nacionales analizadas son las siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

6 Tom Ginsburg, “Constitutions as political institutions”, en *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, ed. Jennifer Ganghi y Rubén Ruiz-Rufino, (NYC: Routledge, 2015), 101-114.

7 Sin perjuicio de esto, la región latinoamericana constituye un laboratorio de constituciones que han incrementado sus procesos de cambio y creación constitucional en las últimas décadas, así como la institucionalización y constitucionalización de los MPC-CC. Por esta razón, es una región propicia para estudiar este tema.

Véase: Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*.

8 De las constituciones codificadas del mundo, más del 96% regulan procedimientos para alterar y cambiar su texto. Richard Albert, *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford University Press: Kindle Edition, 2019).

9 Esto significa que la reforma o cambio de la constitución requiere “(...) un procedimiento más gravoso que la aprobación o modificación de legislación ordinaria”.

Roberto Gargarella y Christian Courtis, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *CEPAL, Serie Políticas Sociales* 153 (2009): 13.

10 El término hace referencia a mecanismos institucionalizados que posibilitan o hacen efectivo el derecho a la participación política de las personas, es decir, permite que la ciudadanía tenga capacidad y oportunidades de influencia y/o intervención y lleve a cabo acciones para influir directa o indirectamente en la definición de los asuntos públicos.

Véase: Cecilia Schneider y Yanina Welp, “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 224 (2015): 15-44.

Yanina Welp, “La participación ciudadana como compromiso democrático”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10 (2017): 97-121, <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2016.10.11122>.

Los MPC-CC pueden variar según el tipo de participación promovida, que en algunos casos conduce a una participación directa de la ciudadanía y a la toma de decisiones vinculantes, y en otros, a procesos de consulta, deliberación, negociación y a resultados abiertos¹¹. En gran medida, esto se debe a su diseño institucional.

En ese orden de ideas, de acuerdo con el criterio de distinción para analizar y clasificar los MPC-CC, estos últimos presentan diferentes grados o intensidades en términos de sus potenciales efectos democráticos¹². Para analizar lo anterior, se utilizará la tipología¹³ que se presenta a continuación.

2. TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CAMBIO CONSTITUCIONAL

El entramado de literatura que justifica la participación ciudadana en el cambio constitucional resalta la importancia de una participación por parte de la ciudadanía antes, durante y después de la redacción de una constitución. Dicha participación ciudadana genera textos constitucionales con mayores niveles de legitimidad y apoyo popular, así como textos más incluyentes y participativos –por ejemplo, mediante una lista de derechos expandidos e innovaciones en el campo de mecanismos de democracia directa y participativos no-electorales–. De esta manera, se fortalecen la influencia y el control de los ciudadanos sobre los representantes¹⁴.

11 Véase: Alicia Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011).

12 Es necesaria una concepción de democracia para considerar como *democrática* la implementación de una institución (como los MPC-CC), puesto que el grado de participación deseada varía entre las diferentes concepciones de esta última. El enfoque de democracia aquí empleado enfatiza en que, para caracterizar un sistema político como *democrático*, este debe cumplir con el ideal normativo del *autogobierno* (realizando los valores de libertad e igualdad políticas). Para lograrlo, se deben cumplir ciertas *condiciones necesarias* o resolver tres problemas claves, que son: *inclusión empoderada* (*empowered inclusion*), *comunicación y formación de agenda y voluntades colectivas* (*collective agenda and will formation*), y *toma de decisiones colectivas* (*collective decision making*).

Por esta razón, las instituciones, organizaciones y prácticas que –en alguna medida– tienen mayores efectos democráticos serán aquellas que: (1) habiliten a todas aquellas personas potencialmente afectadas por decisiones colectivas para tener la *oportunidad efectivamente igual* de participar en el procedimiento de toma de decisión, es decir, en la definición de los asuntos públicos; (2) en pie de igualdad, permitan dar forma a las políticas a las que estarán sujetas y respaldarlas como propias, y (3) generen la capacidad para actuar, tomar e imponer decisiones *vinculantes*.

Véase: Mark E. Warren, “A Problem-Based Approach to Democratic Theory”, *American Political Science Review* 111, no. 1 (2017): 39-53.

Cristina Lafont, *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2020).

13 Véase: Alexander George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge: MIT Press, 2005).

14 Véase: Jonathan Wheatley y Fernando Mendez (ed.), *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making* (New York: Routledge, 2016).

Bejarano y Segura, “Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina”.

Sin perjuicio de lo anterior, la literatura también señala que la participación ciudadana en el cambio constitucional no es una condición suficiente para que el proceso de cambio o reemplazo propicie todas las bondades señaladas. Por lo tanto, los efectos democráticos de un proceso de cambio constitucional dependerán también de otras variables, como del grado de representación y pluralismo de los diversos actores, es decir, de los tipos de actores que estén presentes para impulsar y activar el proceso de redacción y/o aprobación de la constitución. Adicionalmente, dependerán del tipo de cuerpo que delibere –por cuanto la composición de un cuerpo deliberativo es tan importante para el resultado final como el número de miembros y las reglas de toma de decisiones–, así como de las características de los procesos de creación y cambio constitucional¹⁵ –que pueden ser participativos, abiertos, inclusivos y/o representativos–.

Teniendo en cuenta la pregunta central de esta investigación, la característica de los diseños institucionales de cambio constitucional que se va a analizar es el *nivel de participación ciudadana directa o indirecta*. Específicamente, los MPC-CC hacen referencia a un conjunto de mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía puede iniciar, impulsar, ratificar o aprobar un cambio en la constitución, o a aquellos que sirven para promover una deliberación en un proceso de cambio constitucional. A continuación, se enuncian y explican los criterios a los que corresponden los distintos mecanismos.

a. Autonomía en la activación: Este criterio de distinción hace referencia al actor o a los actores que *activan* el proceso de cambio constitucional. A su vez, se divide en tres.

a.1. Desde abajo (bottom-up): Se configura cuando el mecanismo puede ser activado por la ciudadanía y se deben cumplir ciertas condiciones que normalmente corresponden a un número o porcentaje de firmas, entre otros procedimientos.

En el caso de que el MPC-CC sea un referéndum, se le denomina *plebiscitario* cuando la activación del MPC-CC proviene directamente del poder ejecutivo, que a su vez activa la participación ciudadana sin necesidad de autorización del parlamento o de otro órgano.

a.2 Desde arriba (top-down): Tiene lugar cuando las autoridades elaboran la propuesta y activan el mecanismo y la ciudadanía participa sin activar el proceso¹⁶.

a.3 Obligatorios: Tienen lugar cuando existe una norma que ordena que toda reforma, cambio o modificación a la constitución debe ser ratificada por la ciudadanía mediante una consulta popular, que suele ser vinculante. Se conocen como *referéndums mandatorios u obligatorios*.

b. Alcance: Este criterio determina si la participación ciudadana está habilitada, prohibida o es obligatoria en relación con el cambio constitucional. Al respecto, se distinguen dos niveles.

Elkins, Ginsburg y Blount, “El ciudadano como fundador: la participación pública en el diseño constitucional”.
Elkins, Ginsburg y Melton, *The Endurance of National Constitutions*.

15 Véase: Negretto, “Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules”, 40. Wheatley y Mendez, *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. Bejarano y Segura, “Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina”.

Negretto, “Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules”.

16 Lissidini, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”.

b.1. Aquí se determina si la participación ciudadana está habilitada o no, es decir, si institucionalmente la ciudadanía está facultada para participar de alguna forma y en alguna etapa del proceso de cambio constitucional, o si, por el contrario, la ciudadanía está excluida.

b.2. Si la participación ciudadana está habilitada, es necesario analizar si dicha participación está limitada, es decir, si se establecen excepciones o prohibiciones. Aquí hay que diferenciar dos categorías. Una son los *asuntos prohibidos* o materias y áreas que el propio texto enlista (por ejemplo, en materia fiscal, tributaria, electoral, derecho penal, entre otras). La otra son las *prohibiciones sustantivas genéricas*, que son fórmulas genéricas que requieren una evaluación en abstracto y *a priori*, pero pueden ampliar tanto la prohibición que pueden dificultar la puesta en práctica del MPC-CC¹⁷. Ejemplo de lo anterior son aquellos casos en los que se señala que no se pueden afectar la estructura, los principios fundamentales de la constitución, los elementos constitutivos del Estado, ni tampoco aquellos que restrinjan los derechos fundamentales, entre otros.

c. El tipo de participación promovida: Este tercer criterio alude al tipo de incidencia esperada en el asunto a definir, y varía si la decisión es vinculante o si, por el contrario, el proceso es abierto¹⁸.

c.1. Toma de decisiones vinculantes: Es procedente cuando la decisión se tiene que ejecutar y tiene una mayor incidencia por ser un MPC-CC vinculante¹⁹.

c.2. Proceso abierto: Permite abrir nuevos espacios de discusión y deliberación que contribuyan a la ampliación de la esfera pública y a la agenda (por ejemplo, que los temas no sean definidos solo por las élites), pero no alteran sustancialmente el proceso de toma de decisiones por no ser vinculantes²⁰.

Ahora bien, con el fin de identificar el nivel y tipo de participación ciudadana (la tipología), se debe determinar en qué etapa del proceso de creación y cambio constitucional son empleados los MPC-CC, ya que varían. Para efectos de esta investigación, estas etapas son las siguientes²¹.

i. Etapa de convocatoria o preliminar: Incluye actividades sobre quién activa el proceso de cambio y cómo lo hace, y también se refiere a la selección de aquellos que participan directamente en la elaboración del contenido de la constitución.

ii. Etapa de debate o negociación: Abarca el momento y las instancias de debate, negociación, redacción y toma de decisiones sobre el contenido del texto constitucional.

iii. Etapa de ratificación o aprobación: Se refiere a los procedimientos para aprobar la constitución y volverla obligatoria para toda la ciudadanía, incluso para aquellos que no participaron en su creación.

17 Sebastián Linares y Yanina Welp, "Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto", *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 15 (2019): 64.

18 Welp, "La participación ciudadana como compromiso democrático".

19 Schneider y Welp, "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", 20.

Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*.

20 Véase: Soto y Welp, *Los «diálogos ciudadanos»*.

21 Se sigue la distinción de Eisenstadt, LeVan y Maboudi, *Constituents before Assembly Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions*, 28.

La Tabla 1 sintetiza la tipología a partir de los criterios analizados previamente. Esta tabla se utilizará para comparar los MPC-CC en América Latina en la siguiente sección.

Tabla 1. Tipología de mecanismos de participación ciudadana para cambiar la constitución

Etapa de cambio constitucional		Autonomía en la activación ²²	Alcance ²³	Tipo de participación promovida ²⁴
Etapa de convocatoria o preliminar	Desde abajo	Obligatorios por ley	Nivel 1: Se analiza si la participación ciudadana está habilitada o no.	Decisiones vinculantes
	Desde arriba		Nivel 2: En caso de estar habilitada, se analiza si presenta prohibiciones genéricas sustantivas o asuntos prohibidos.	Proceso abierto
	Obligatorios por ley			
Etapa de debate o negociación	Desde abajo	Obligatorios por ley	Nivel 1: Se analiza si la participación ciudadana está habilitada o no.	Decisiones vinculantes
	Desde arriba		Nivel 2: En caso de estar habilitada, se analiza si presenta prohibiciones genéricas sustantivas o asuntos prohibidos.	Proceso abierto
	Obligatorios por ley			
Etapa de ratificación o aprobación	Desde abajo	Obligatorios por ley	Nivel 1: Se analiza si la participación ciudadana está habilitada o no.	Decisiones vinculantes
	Desde arriba		Nivel 2: En caso de estar habilitada, se analiza si presenta prohibiciones genéricas sustantivas o asuntos prohibidos.	Proceso abierto
	Obligatorios por ley			

Fuente: Elaboración propia²⁵

22 El criterio de distinción determina quién promueve, inicia o convoca el dispositivo específico en cada etapa de cambio constitucional, mirándolo desde el grado de autonomía de la ciudadanía frente a la discrecionalidad de actuación del ejecutivo y/o congreso y desde las obligatorias. *Desde abajo*: activado y/o promovido por la ciudadanía. *Desde arriba*: activado y/o promovido por los poderes del Estado –el ejecutivo y el legislativo–. Véase: Lissidini, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”.

23 Está habilitada si contempla MPC-CC. En el segundo nivel se analiza qué tanto se restringe la participación ciudadana (las prohibiciones).

24 Con respecto a las consecuencias, alude a la toma de decisiones vinculantes mediante el voto o un proceso de debate abierto.

25 Con base en Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Lissidini, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”. Welp, “La participación ciudadana como compromiso democrático”. Schneider y Welp, “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”. Eisenstadt, LeVan y Maboudi, *Constituents before Assembly Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions*. Linares y Welp, “Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto”. Welp y Soto, “Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales”.

3. COMPARACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MPP-CC EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA

A continuación, con base en la tipología desarrollada previamente y resumida en la Tabla 1, se presenta un análisis del paisaje institucional de los MPC-CC en los textos constitucionales de dieciocho países de América Latina. Por su parte, la Tabla 2 sintetiza la descripción de cada país.

i. Etapa de convocatoria o preliminar

a. MPC-CC desde abajo o autónomos: Al respecto, la región presenta tres modalidades.

a.1. Iniciativa ciudadana de referéndum para la reforma constitucional (en adelante, ICRC): Este mecanismo requiere un umbral de firmas para su activación y termina en la convocatoria a un referéndum para la toma de una decisión vinculante. A su vez, las ICRC pueden ser *directas* o *indirectas*. Las ICRC directas deben cumplir los requisitos previstos en la ley para convocar al referéndum. Por el contrario, las ICRC indirectas deben discutirse primero en sede legislativa y el congreso es el que decide si se convoca o no a la consulta popular, razón por la cual requieren una instancia previa de rechazo o no tratamiento²⁶. La respectiva decisión admite las posibilidades que se explican a continuación.

- **Para decidir si se convoca o no a una Asamblea Constituyente (en adelante, AC):** En Bolivia y Venezuela existe la ICRC directa y la ICRC indirecta no se encuentra regulada.
- **Para decidir si se aprueba o no un cambio a la constitución:** El cambio constitucional puede consistir en una reforma total, parcial o una enmienda.

Para los casos de reforma parcial o enmienda, la ICRC directa está contemplada en Bolivia, Ecuador y Venezuela. A su vez, Uruguay la regula para el caso de reforma parcial o total.

Por su parte, la ICRC indirecta requiere la aprobación del parlamento. Para los casos de reforma parcial o total, la figura está contemplada en Colombia, Honduras y Perú²⁷. Venezuela diferencia entre los casos de enmienda, reforma parcial y total; en cambio, Ecuador y Nicaragua utilizan la figura para el caso de las reformas parciales. Por su lado, Costa Rica adopta la ICRC indirecta puesto que, para ser convocado, el proyecto debe ser aprobado en primer debate por el parlamento y solo está habilitado para reformas parciales.

a.2. Iniciativa ciudadana (en adelante, IC): Mediante este mecanismo se recogen firmas para solicitar al congreso o a la autoridad electoral una convocatoria a una AC y el proceso termina en unas elecciones para escoger a los representantes y/o miembros de dicha AC. Es un proceso abierto que está regulado en Panamá y Paraguay.

26 Linares y Welp, “Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto”, 57.

27 Perú regula las prohibiciones en la medida en que no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, las normas de carácter tributario y presupuestal, y los tratados internacionales en vigor (art. 32 de la Constitución y arts. 12, 19 y 38 de la Ley LDPCC de 1994).

a.3. Iniciativa legislativa popular para cambio constitucional (en adelante, *ILP-C*)²⁸:

Este mecanismo deriva en un proceso de debate abierto en el congreso –aun cuando este último no siempre está obligado a pronunciarse sobre la iniciativa ciudadana–, pero no deriva necesariamente en un referéndum.

La ILP-C es un MPC-CC que termina en un proceso abierto, ya que no se toman decisiones vinculantes. A su vez, es una herramienta de control de agenda, debate y discusión pública, y también es propicia para canalizar las demandas ciudadanas porque permite a la ciudadanía proponer leyes para que sean revisadas por el órgano legislativo, lo cual tiende hacia la apertura de la agenda legislativa a la intervención ciudadana²⁹.

La ILP-C es uno de los MPC-CC más frecuentemente utilizados. La ILP-C está regulada constitucionalmente y reglamentada en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay. En Bolivia, Uruguay y Venezuela se regula a nivel constitucional, pero no hay un desarrollo legislativo para su procedimiento. Perú es una excepción porque la ILP-C sí está regulada y, en caso de ser rechazada o modificada, puede convertirse en una ICRC indirecta. En Ecuador ocurre algo similar: la ILP-C está regulada y, en caso de no ser tratada, la ciudadanía puede convocar a un referéndum, pero, a diferencia de Perú, no se exige completar el porcentaje de firmas. En ese orden de ideas, a pesar de que el procedimiento de la ILP-C se encuentra regulado en los países mencionados, la figura no ha sido utilizada³⁰.

b. MPC-CC desde arriba: Al respecto, hay tres modalidades.

b.1. Para convocar a un referéndum y votar por la convocatoria a una AC: Uruguay y Colombia la regulan. Puede ser por iniciativa del congreso o del ejecutivo; si la iniciativa proviene de este último, se requiere la aprobación del congreso. En el caso de Colombia se contempla que la ciudadanía vote por los miembros de la AC³¹. En Ecuador, Bolivia y Venezuela, puede ser activado vía plebiscitaria o por el congreso.

b.2. Para convocar a un referéndum y votar por una reforma a la constitución: En Bolivia (para reforma parcial), Ecuador y Venezuela se puede convocar vía plebiscitaria o por el congreso. Aun cuando la figura está regulada, requiere la aprobación del parlamento en Colombia, Costa Rica (para reforma parcial), Honduras (para reforma parcial), Nicaragua (para reforma parcial), y Perú (para reforma total o parcial).

b.3. Para convocar a la elección de personas constituyentes de la AC: En Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay, la figura debe ser aprobada vía congreso. En Ecuador está regulada, pero es un proceso *desde arriba* junto con la ICRC o la activación del referéndum.

c. Obligatorios: En ninguna constitución se regula la obligación de consultar a la ciudadanía el inicio de un cambio constitucional. Venezuela y Brasil constituyen casos excepcionales que regulan la posibilidad de convocar a una consulta popular no vinculante vía referéndum.

28 También denominada *iniciativa de agenda (IA)*, que es la facultad que tiene la ciudadanía de incluir en la agenda de un congreso un proyecto de reforma constitucional, para lo cual hay que recoger una cierta cantidad de firmas. Yanina Welp y Orestes J. Suárez Antón, “¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina”, *Revista Boliviana de Ciencia Política* 1, no. 1 (2017): 79-107.

Felipe Hevia de la Jara, “La iniciativa legislativa popular en América Latina”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales* 52 (2010): 155-186.

29 Welp y Suárez Antón, “¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina”, 101.

30 *Ibid.*

31 No se contempla un referéndum constituyente para que entre en vigor la nueva constitución.

ii. Etapa de debate o negociación

En esta etapa se contemplan mecanismos que incentivan el debate y la deliberación y permiten tomar una decisión informada. En los diseños institucionales, las ILP-C dan derecho a voz a los representantes de la ciudadanía en Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Perú (para ILP-C, véase la Tabla 2).

iii. Etapa de ratificación o aprobación

El MPC-CC más común es el referéndum mandatorio u obligatorio. Nueve de dieciséis países que habilitan MPC-CC establecen la obligatoriedad de ratificar, mediante consulta popular, reformas parciales o totales a la constitución. Esto se encuentra regulado en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En Brasil y Chile hay participación ciudadana vía referéndum, pero la ciudadanía no puede convocar. En Costa Rica, Honduras y Nicaragua, la participación ciudadana está habilitada vía referéndum, que puede activarse mediante la ICRC o *desde arriba* (solo para reformas parciales), puesto que en estos países el referéndum de ratificación no es obligatorio. En el caso de Ecuador, solo aplica para enmiendas. Colombia regula un referéndum reactivo no obligatorio, que es una ICRC directa que requiere el 5% de las firmas. Esta iniciativa ciudadana se restringe solo cuando las reformas constitucionales aprobadas por el congreso se refieran a y se comprometan con los derechos –y sus garantías– a la participación democrática o al poder legislativo.

Tabla 2. Clasificación y descripción de los MPC-CC en América Latina

Proceso de cambio constitucional			
País	Etapas de convocatoria o preliminar	Etapas de debate o negociación	Etapas de ratificación o aprobación
1 Argentina: Constitución de 1994 (1853)	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.
2 Bolivia: Constitución de 2009	ICRC directa: Requiere el 20% de las firmas para convocar a una AC; aplica para aprobar un reemplazo constitucional (art. 411). Participación ciudadana vía referéndum: Es convocado <i>desde arriba</i> por la presidencia (mediante plebiscito) o el congreso para convocar a una AC (art. 411). ICRC directa: Requiere el 20% de las firmas para convocar a un referéndum; aplica para aprobar una reforma parcial (art. 411). Puede activarse <i>desde arriba</i> mediante plebiscito o por el congreso. ILP-C: El mecanismo está contemplado, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (art. 162).	No contempla MPC-CC.	Referéndum mandatorio u obligatorio: Es necesario para cualquier enmienda o reforma parcial o total. Puede ser activado por la ciudadanía (mediante una ICRC), el congreso, o la presidencia (mediante plebiscito) (art. 411).

Continúa

3	Brasil: Constitución de 1988	ILP-C: Requiere el 1% de las firmas y al menos cinco de sus Estados deben proveer un 0,3% de las firmas (art. 61). Participación ciudadana vía referéndum (le llaman plebiscito): Es convocado <i>desde arriba</i> por el congreso para consultar una posible reforma antes de su aprobación.	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C: Está regulado en la Ley 9.709 de 1998.	Participación ciudadana vía referéndum: Es convocado <i>desde arriba</i> y requiere la aprobación previa del congreso (arts. 14 y 49 de la Constitución y art. 2 de la Ley 9.709 de 1998).
4	Chile ³² : Constitución de 1980	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.	Participación ciudadana vía referéndum plebiscitario: Está regulado en el art. 117.
5	Colombia: Constitución de 1991	Participación ciudadana vía referéndum: Solo puede activarse <i>desde arriba</i> por el congreso para convocar a una AC y contempla que la ciudadanía vote por los miembros de la AC (art. 376) ³³ . ICRC indirecta³⁴: Requiere el 5% de las firmas. El referéndum puede ser activado <i>desde arriba</i> por el gobierno y para convocar la consulta se requiere la aprobación del congreso (arts. 378 y 155). ILP-C: Requiere el 5% de las firmas (art. 375).	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C: Está regulado en el art. 155.	ICRC directa: Requiere el 5% de las firmas. Referéndum reactivo no obligatorio: Está previsto para ciertas materias (art. 377 de la Constitución) ³⁵ . Participación ciudadana vía referéndum activado por la ICRC: Es convocado <i>desde arriba</i> y requiere la aprobación previa del congreso (arts. 378 y 155).
6	Costa Rica: Constitución de 1949	ICRC indirecta: Requiere el 5% de las firmas para aprobar una reforma parcial (arts. 105 y 195). Puede ser activado <i>desde arriba</i> por la presidencia o el congreso. ILP-C: Requiere el 5% de las firmas y solo aplica para aprobar una reforma parcial (arts. 105 y 195).	No contempla MPC-CC.	Participación ciudadana vía referéndum: Es activado por la ICRC o <i>desde arriba</i> y está regulado en los arts. 105 y 195.

Continúa

32 En el 2022, Chile entró en un proceso de cambio constitucional de reemplazo. No obstante, cuando se redactó este trabajo, dicho proceso no había culminado. Debe aprobarse el texto final mediante un referéndum (plebiscito de salida) y, en caso de que sea aprobado, se establecieron MPC-CC en la nueva constitución. En concreto, la etapa de ratificación consiste en lo siguiente: un referéndum obligatorio convocado por la presidencia si el congreso modificó ciertos artículos (por ejemplo, si se altera el régimen político, el periodo presidencial, el capítulo de reformas constitucionales, entre otros temas), o casos de reemplazo total (convocado conjuntamente por la presidencia y el congreso). ICRC directas para reformas totales o parciales (25% y 10% de firmas del padrón electoral, respectivamente). El reemplazo total de la constitución solo podrá realizarse a través de una Asamblea Constituyente convocada por medio de un referéndum, sea activado por medio de una ICRC o la presidencia y el congreso actuando en conjunto. También es posible un referéndum obligatorio para aprobar un nuevo texto constitucional. Ver los arts. 384-388 de la propuesta de nueva constitución. Un avance importante es que no se contemplaron MPC-CC plebiscitarios.

33 No se contempla un referéndum constituyente para que entre en vigor la nueva constitución.

34 Se asemeja más a una ILP-C.

Linares y Welp, "Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto", 60.

35 Cuando las reformas constitucionales aprobadas por el congreso se refieran a y se comprometan con los derechos –y sus garantías– a la participación democrática o al congreso (art. 377).

7	Ecuador: Constitución de 2008	ICRC directa: Requiere el 12% de las firmas para convocar a una AC (art. 444). Participación ciudadana vía referéndum: Es convocado <i>desde arriba</i> por la presidencia (mediante plebiscito) o el congreso, o utilizado para convocar a una AC y elegir sus miembros (art. 444). ICRC directa: Requiere el 8% de las firmas para aprobar una enmienda. Puede ser activado <i>desde arriba</i> por la presidencia (mediante plebiscito) o el congreso (art. 441). ICRC indirecta: Requiere el 1% de las firmas para aprobar una reforma parcial (art. 442). ILP-C: Aplica para aprobar una enmienda o reforma parcial y requiere el 1% de las firmas (art. 103).	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C: Está regulado en los arts. 103 y 137.	Referéndum obligatorio u obligatorio para cualquier reforma total o parcial: Puede activarse <i>desde arriba</i> o <i>desde abajo</i> mediante ICRC o ILP-C (arts. 442 y 444). Participación ciudadana vía referéndum: Puede ser activado mediante ICRC o <i>desde arriba</i>. Requiere un plebiscito para enmiendas (art. 441). ICRC: En caso de enmienda, si la ILP-C no es tratada, no se exige completar el porcentaje de firmas (art.103).
8	El Salvador: Constitución de 1983	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.
9	Guatemala: Constitución de 1985	Participación ciudadana para elegir los miembros de la AC: Esta última debe ser convocada por el congreso (art. 278). ILP-C: Requiere 5 mil firmas (art. 277).	No contempla MPC-CC.	Referéndum obligatorio u obligatorio: Aplica para aprobar una reforma total o parcial, con excepción de ciertas materias³⁶ (art. 280). Puede activarse <i>desde arriba</i> o mediante ILP-C.
10	Honduras: Constitución de 1982	ICRC indirecta³⁷: Requiere el 2% de las firmas (art. 5). La consulta puede activarse <i>desde arriba</i> por el presidente o el parlamento, y requiere aprobación vía congreso. ILP-C: Requiere 3 mil firmas (art. 213).	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C: Está regulado en el art. 14 de la LMPC.	Participación ciudadana vía referéndum: Es activado mediante ICRC o <i>desde arriba</i> y requiere la aprobación previa del congreso (art. 5).
11	México: Constitución de 1917	ILP-C: Requiere el 0.13% de las firmas (art. 71).	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C: Está regulado en el art. 133 de la LO del Congreso.	No contempla MPC-CC.

Continúa

36 Se debe convocar a una AC en caso de que el objeto de la reforma sean los artículos que hacen referencia a Derechos Humanos Individuales (arts. del 3 al 46) o el art. 278, que versa sobre el proceso de reforma al texto constitucional. Las que son reformas vía AC no requieren referéndum, pero el resto sí.

37 Se asemeja más a una ILP-C porque requiere aprobación del congreso, aun cuando esta deriva en un referéndum y la ILP-C no.

12	Nicaragua: Constitución de 1987	Participación ciudadana vía elecciones para votar por los miembros de la AC: Está regulado en los arts. 191-195; la puede activar el congreso. ICRC indirecta: Requiere 50 mil firmas para aprobar reformas parciales. Este referéndum también puede activarse <i>desde arriba</i> (art. 2 de la Constitución y Ley 331).	No contempla MPC-CC.	Participación ciudadana vía referéndum: Es activado por la ICRC o <i>desde arriba</i> y aplica para aprobar reformas parciales.
13	Panamá: Constitución de 1972	IC para convocar a una AC: Requiere 30 mil firmas de electores (art. 314). Participación ciudadana vía elecciones para escoger los miembros de la AC: Puede activarlo la IC o puede activarse <i>desde arriba</i> (art. 314).	No contempla MPC-CC.	Referéndum mandatorio u obligatorio: Aplica para reforma parcial cuando se aprueba el cambio vía congreso en dos legislaturas seguidas (art. 313, 2) Referéndum mandatorio u obligatorio: Si es para reforma total, debe aprobarse vía AC (art. 314).
14	Paraguay: Constitución de 1992	IC para convocar a una AC: Requiere el 20% de las firmas y se hace ante el congreso. Participación ciudadana vía elecciones para escoger los miembros de la AC: Puede activarse mediante la IC o <i>desde arriba</i> vía aprobación del congreso (art. 289). ILP-C: Aplica para aprobar una reforma parcial y requiere 30 mil firmas de electores.	No contempla MPC-CC.	Referéndum mandatorio u obligatorio: Aplica para aprobar una reforma parcial o enmienda. Puede activarse por la ILC-P o <i>desde arriba</i> (art. 290).
15	Perú: Constitución de 1993	ICRC indirecta: Requiere el 10% de las firmas para convocar a un referéndum; aplica para aprobar una reforma parcial o total (art. 206 de la Constitución y art. 38 de la LDPCC). ILP-C: Requiere el 0,3% de las firmas (art. 206).	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C: Está regulado en el art. 14 de la LDPCC.	Referéndum mandatorio u obligatorio: Aplica para aprobar una reforma total, parcial o enmienda y puede activarse <i>desde arriba</i> o <i>desde abajo</i> (art. 206). ICRC indirecta: Aplica en caso de que la ILP-C sea rechazada o modificada, y se exige que se complete el porcentaje de firmas para llegar al 10% (arts. 16 y 41 de la LDPCC de 1994).
16	República Dominicana: Constitución de 2015 (2010)	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.	Referéndum mandatorio u obligatorio: Le llaman <i>aprobatorio</i> en casos especiales ³⁸ (art. 272). Puede activarse <i>desde arriba</i> , por el ejecutivo, o por el parlamento vía ley aprobada por el congreso.

Continúa

38 Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y los procedimientos de reforma establecidos en la propia constitución (art. 272).

17	Uruguay: Constitución de 1967	ICRC directa: Requiere el 10% de las firmas para convocar a un referéndum; aplica para aprobar una reforma parcial o total. Participación ciudadana para votar por los miembros de la AC: Es convocado <i>desde arriba</i> y está regulado en el art. 331. ILP-C: Requiere el 25% de las firmas, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (art. 79).	No contempla MPC-CC.	Referéndum mandatorio u obligatorio: Aplica para aprobar una reforma total o parcial (art. 331). Si el cambio fue activado mediante ICRC o <i>desde arriba</i>, debe ser vía congreso.
18	Venezuela: Constitución de 1999	ICRC directa: Requiere el 15% de las firmas para convocar a un referéndum para enmienda. También puede ser convocado vía plebiscito o por el congreso (art. 341). ICRC indirecta: Requiere el 15% de las firmas para convocar a un referéndum; aplica para aprobar una reforma parcial. Puede ser activado por el ejecutivo (art. 343) vía aprobación del congreso. ICRC directa: Requiere el 15% de las firmas para convocar a una AC (art. 347). También puede activarse <i>desde arriba</i>, mediante plebiscito, o por el congreso. ILP-C: Requiere el 0,1% de las firmas, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (art. 204,7). Participación ciudadana vía referéndum: Puede activarse <i>desde arriba</i> por la presidencia (mediante plebiscito) o por el congreso para convocar a una AC (art. 347).	No contempla MPC-CC.	Referéndum mandatorio u obligatorio: Aplica para aprobar una reforma parcial o enmienda. Puede activarse <i>desde arriba</i>, mediante plebiscito (enmiendas), por el congreso, o <i>desde abajo</i> (art. 344).

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones nacionales de los países y normativa infra constitucional

CONCLUSIONES

Una de las funciones³⁹ de las constituciones que este trabajo resalta es la institucionalización de la inclusión política, lo cual permite el acceso de todas las personas a la arena política. Esto último se debe a que en el texto constitucional se plasma una concepción sobre la participación y la democracia, lo cual se puede lograr al institucionalizar formas de participación ciudadana por medio de una variedad de mecanismos formales, como lo son los MPC-CC.

Ahora bien, dentro de esta concepción y justificación de los MPC-CC, una de las preguntas que ha impulsado esta investigación es: ¿cómo la participación ciudadana en el cambio constitucional puede tener un papel genuino en el proceso de reforma? *Papel genuino* en el sentido

39 Gargarella y Courtis, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano”.

de si su presencia tiene algún efecto, y más aún si la participación ciudadana en el cambio constitucional tiene algún efecto democrático. En otras palabras: ¿a cuál problema para el sistema político democrático la participación ciudadana en el cambio constitucional es la respuesta? ¿Cuál problema del sistema político democrático puede resolverse mediante la participación ciudadana en el cambio constitucional?

Una posible respuesta a las cuestiones planteadas en el párrafo anterior es que la participación ciudadana en el cambio constitucional puede contribuir a resolver los tres problemas o condiciones para considerar *democrático* un sistema político⁴⁰.

Por lo tanto, los MPC-CC que en algún grado logren *empoderar la inclusión, fomentar la voluntad o agenda colectivas, y promover la toma de decisiones colectivas* tendrán, potencialmente, mayores efectos democráticos. Así, por medio de estos MPC-CC, la ciudadanía debe adquirir *capacidad de influencia* (para afectar y controlar) sobre el proceso de cambio constitucional. Esto puede ser al activar el proceso, incluir el tema en la agenda, generar un debate, o pronunciándose en la definición del texto constitucional y/o ratificando el cambio (decisión vinculante).

Como ya se dijo, los MPC-CC presentes en las constituciones de América Latina se distinguen en función de su *activación* (quién es su promotor inicial), su *alcance* (límites sustantivos para el cambio constitucional y para la participación ciudadana en el proceso del cambio), y el *tipo de participación promovida* (decisiones vinculantes o proceso abierto).

En atención a la tipología presentada, entre más autónoma sea la activación del MPC-CC del poder político de turno, mayor sea su alcance (o que al menos sus restricciones no sean ambiguas), y más adecuado sea su diseño (no un laberinto de etapas y requisitos), mayores competencias tendrá la ciudadanía para intervenir en la esfera pública, es decir, al menos potencialmente, mayores serán sus efectos democráticos.

Como lo refleja este trabajo, los referéndums o las consultas populares son los MPC-CC más frecuentes en los diseños constitucionales de la región. Tal y como se visualiza en la Tabla 2, a excepción de México, de los dieciséis países que utilizan MPC-CC, todos regulan algún referéndum, ya sea la ICRC directa o la ICRC indirecta activada *desde arriba*, el plebiscito (en Ecuador y Venezuela), el referéndum plebiscitario para sortear bloqueos entre el ejecutivo y el congreso (en Chile), el reactivo (en Colombia), o el obligatorio (en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

En conclusión, los MPC-CC autónomos (como las ICRC) son los que potencialmente presentan mayores efectos democráticos de acuerdo con la tipología presentada anteriormente. Estos son los MPC-CC que proporcionan a la ciudadanía una influencia directa sobre el cambio constitucional porque admiten que la iniciativa provenga *desde abajo*, que se propongan cambios constitucionales, y que se active la agenda cuando se requiera. Además, no dependen del poder gubernamental para su activación, sino de la ley (su diseño). A su vez, son aquellos en los que la ciudadanía se constituye en agente colectivo capaz de tomar una decisión vinculante de gran envergadura, como lo es un cambio constitucional.

Por su parte, los MPC-CC denominados *desde arriba* hacen que la participación ciudadana dependa de la discreción de las autoridades estatales, ya sea el congreso o el poder ejecutivo. Por el contrario, el uso de consultas populares de forma plebiscitaria en las que el gobierno es

40 Warren, "A Problem-Based Approach to Democratic Theory".

el que activa el mecanismo presentan una mayor susceptibilidad al abuso, afectan el proceso de formación de la voluntad, y arriesgan la deslegitimación de la decisión colectiva⁴¹. Así, el gobierno puede, a su arbitrio, convocar la consulta o referéndum para adaptarse a un horario electoral o para eludir un conflicto entre poderes o el proceso normal de elaboración de leyes.

En la Tabla 2, es claro que Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela regulan la ICRC directa y contemplan el referéndum mandatorio u obligatorio en la etapa de ratificación, es decir, que la decisión inicial y la decisión final pueden ser tomadas por la ciudadanía. Sin embargo, de estos cinco países, tres son casos excepcionales de lo contrario. Bolivia, Venezuela y Ecuador (para enmienda) presentan en su diseño MPC-CC que se catalogan como puramente *de arriba hacia abajo* o *plebiscitarios*, lo cual ocurre cuando el poder ejecutivo puede convocar un referéndum a su discreción para votar sobre un cambio a la constitución.

Ecuador y Venezuela son los países cuya constitución presenta más MPC-CC, pero también son los que le otorgan a la o el presidente la potestad de convocar a un referéndum plebiscitario para que una enmienda sea directamente consultada a la ciudadanía para su aprobación sin mediar ninguna otra autoridad como actor de veto. El proceso no es iniciado por la ciudadanía, aun cuando sí hay participación ciudadana en la etapa de ratificación; sin embargo, su activación es una decisión discrecional del poder ejecutivo.

Con la Constitución de 1980, Chile es el único caso que incorporó solo un MPC-CC que es puramente *de arriba hacia abajo*, por cuanto no contempla ninguna institución orientada a los ciudadanos. Cabe aclarar que esta constitución fue adoptada en condiciones autoritarias.

En comparación con las ICRC, los MPC-CC con más efectos democráticos son los obligatorios, tales como los referéndums mandatorios u obligatorios por mandato constitucional, puesto que la ciudadanía no necesariamente tiene la posibilidad de decidir cuándo emplear el dispositivo, pero todos participan en condiciones de igualdad en el momento de la votación.

El otro MPC-CC más frecuente son las ILP-C. Si bien terminan en un proceso abierto, estos mecanismos son una herramienta de control y establecimiento de agenda que empoderan al ciudadano al ser una vía potencial para expresar su voz, ya que son un canal de recepción de las demandas ciudadanas⁴². La ILP-C está regulada constitucionalmente y reglamentada en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay. En Bolivia, Uruguay y Venezuela, la ILP-C se regula a nivel constitucional, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (ver Tabla 2). En este caso, las variaciones en el diseño se encuentran en la exigencia de firmas, el tratamiento parlamentario y las prohibiciones, y estos aspectos tan específicos son los que determinan que los mecanismos logren su objetivo y potencialmente tengan efectos democráticos al menos desde su diseño.

Restringir el alcance de la participación ciudadana en el proceso de cambio constitucional –no facultándolo del todo como en Argentina y El Salvador o estableciendo excepciones (prohibiciones) o un laberinto de regulaciones y etapas⁴³– impide que la ciudadanía tenga voz e influya directamente en la definición de ciertos asuntos públicos.

41 Joseph Lacey, "On Popular Votes and the Problems of Self-Government. The Case for Standard Direct Democracy", (2019). Texto sin publicar facilitado por el autor.

42 Welp y Suárez Antón, "¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina", 101.

43 Linares y Welp, "Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto".

Finalmente, esta investigación se enmarca en los *estudios constitucionales comparativos*⁴⁴. Este enfoque de investigación permite crear un marco para abordar los asuntos de diseño o elaboración de normas constitucionales y comprender la variedad de MPC-CC disponibles.

Sobre este último aspecto, es importante resaltar que la investigación describe el paisaje institucional de los MPC-CC en la región de América Latina. Sin embargo, para un análisis empírico de los efectos democráticos, es importante la implementación del mecanismo para obtener evidencias sobre sus efectos. En otras palabras, se debe realizar un análisis más allá del diseño institucional e incluir otras variables que expliquen el cumplimiento o incumplimiento de la regulación, tales como variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales. Esto excede los objetivos del presente estudio, pero deja la ventana abierta para futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albert, Richard. *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*. Oxford University Press: Kindle Edition, 2019.
2. Bejarano, Ana María y Renata Segura. “¡Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusion, Inclusion, and the Politics of Constitution-Making in the Andes”. *Constellations* 11, no. 2 (2004): 217-236.
3. Bejarano, Ana María y Renata Segura. “Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina”. *Colombia Internacional* 79 (2013): 19-48.
4. Colón-Ríos, Joel. *Weak Constitutionalism: Democratic legitimacy and the question of constituent power*. Routledge, 2012.
5. Contiades, Xenophon y Alkmene Fotiadou. *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*. Londres: Routledge, 2016.
6. Dixon, Rosalind. “Cómo comparar constitucionalmente”. *Latin American Law Review* 3 (2019): 1-28, <https://doi.org/10.29263/lar03.2019.01>
7. Eisenstadt, Todd; A. Carl LeVan, y Tofigh Maboudi. *Constituents before Assembly: Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2017.
8. Elkins, Zachary; Tom Ginsburg, y James Melton. *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009.
9. Elkins, Zachary; Tom Ginsburg, y Justin Blount. “El ciudadano como fundador: la participación pública en el diseño constitucional”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 1 (2008): 119-153.

44 Véase: Rosalind Dixon, “Cómo comparar constitucionalmente”, *Latin American Law Review* 3 (2019): 1-28, <https://doi.org/10.29263/lar03.2019.01>.

10. Elster, Jon. "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process". *Duke Law Journal* 45 (1995): 364-396.
11. Gargarella, Roberto y Christian Courtis. "El nuevo constitucionalismo latinoamericano". *CEPAL, Serie Políticas Sociales* 153 (2009).
12. George, Alexander y Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.
13. Ginsburg, Tom. "Constitutions as political institutions". En *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, editado por Jennifer Ganghi y Rubén Ruiz-Rufino. NYC: Routledge, 2015.
14. Heiss, Claudia. "Participación política y elaboración constitucional: el caso de Chile". *Derecho y Crítica Social* 4, no. 1 (2018): 115-138.
15. Hevia de la Jara, Felipe. "La iniciativa legislativa popular en América Latina". *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales* 52 (2010): 155-186.
16. Lacey, Joseph. "On Popular Votes and the Problems of Self-Government. The Case for Standard Direct Democracy". (2019). Texto sin publicar facilitado por el autor.
17. Lafont, Cristina. *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
18. Linares, Sebastián y Yanina Welp. "Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 15 (2019).
19. Lissidini, Alicia. "Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos". En *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, coordinado por Anja Minnaert y Gustavo Endara. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS), 2015.
20. Lissidini, Alicia. *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011.
21. Negretto, Gabriel (ed.). *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives*. New York: Cambridge University Press, 2020.
22. Negretto, Gabriel. "Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules". En *Comparative Constitutional Law in Latin America*, editado por Rosalind Dixon y Tom Ginsburg. Northampton, MA: Elgar, 2017.
23. Negretto, Gabriel. *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
24. Ríos, Marcela. *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Gobernabilidad Democrática, 2015.
25. Saati, Abrak. *The Participation Myth: outcomes of participatory constitution building processes on democracy*. Umeå: Department of Print & Media of the Umeå University, Faculty of Social Sciences, 2015.
26. Sánchez Sandoval, Nina Massüger y Yanina Welp. "Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador". En *Constitution-Making and Popular Participation*, editado por Fernando Mendez y Jonathan Wheatley. Routledge Taylor and Francis, 2013.

27. Schneider, Cecilia y Yanina Welp. "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 224 (2015): 15-44.
28. Soto, Francisco y Yanina Welp. *Los «diálogos ciudadanos». Chile ante el giro deliberativo*. Santiago: LOM Ediciones, 2017.
29. Warren, Mark E. "A Problem-Based Approach to Democratic Theory". *American Political Science Review* 111, no. 1 (2017): 39-53.
30. Welp, Yanina y Francisco Soto. "Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales". *Revista Española de Ciencia Política* 50 (2019): 13-41, <https://doi.org/10.21308/recp.50.01>
31. Welp, Yanina y Orestes J. Suárez Antón. "¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina". *Revista Boliviana de Ciencia Política* 1, no. 1 (2017): 79-107.
32. Welp, Yanina. "La participación ciudadana como compromiso democrático". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10 (2017): 97-121, <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2016.10.11122>.
33. Wheatley, Jonathan y Fernando Mendez (ed.). *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. New York: Routledge, 2016.