

Participación popular y presidencialismos fuertes en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano**

The popular participation and strong presidentialism in the New Latin American Constitutionalism

RESUMEN

En Latinoamérica, el contexto de crisis que acompañó a la mayoría de países durante la década de los noventa fue un claro síntoma del divorcio entre Constitución en sentido formal y material, con un evidente correlato en la escasa participación ciudadana en los asuntos públicos. Esto condujo a que en algunos países de la región, específicamente en Venezuela, Ecuador y Bolivia, se dieran situaciones particularmente críticas, las cuales desembocaron en sendas asambleas constituyentes, que dieron lugar a textos constitucionales con elementos y características contradictorias en algunos aspectos y complementarias en otros, que han llevado a hablar de un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (NCLA).

El NCLA, a fin de profundizar la democracia, contiene instrumentos para una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, la generación de presidencialismos fuertes (con parlamentos que no son contrapesos, sino “socios” del Presidente –los casos de Venezuela y Ecuador atraviesan situaciones confusas–) van en sentido contrario, es decir, debilitan la democracia. Esta tensión es una tarea pendiente de resolver para aquellos

* Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima); máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid); máster en Derecho Público por la Universidad Carlos III de Madrid y egresado de la Maestría de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima); doctorando del Programa de Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid. Se ha desempeñado como asesor en el Congreso de la República del Perú. Docente de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - UPC (Perú). Contacto: piobaroja18@hotmail.com

ORCID ID: 0000-0003-4504-9396.

** Recibido el 22 de febrero de 2018, aprobado el 11 de junio de 2019.

Para citar el artículo: QUIROZ VILLALOBOS, M. E. *Participación popular y presidencialismos fuertes en el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 44, septiembre-diciembre de 2019, pp. 99-131.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.05>

que consideran que el NCLA es un estilo que ha llegado para quedarse, trascendiendo el momento histórico y las condiciones que le dieron lugar.

PALABRAS CLAVE

Constitución, referéndum, democracia, participación ciudadana, presidencialismo, legitimidad, estilo constitucional.

ABSTRACT

In Latin America, the crisis context that accompanied most of the countries during the nineties a clear symptom of the divorce between the Constitution in a formal and material sense, with an evident correlate in the scarce citizen participation in public affairs. This led to some particularly critical situations in some countries of the region, specifically in Venezuela, Ecuador and Bolivia, which led to Constitutional Assemblies, which gave rise to constitutional texts with elements and characteristics, in some contradictory aspects and in other complementary, that have led to talk about a New Latin American Constitutionalism (NLAC).

The NLAC, in order to deepen democracy, contains instruments for greater citizen participation in public affairs. However, the generation of strong presidentialisms (with parliaments that are not counterweights, but “partners” of the President – the cases of Venezuela and Ecuador go through confused situations) go in the opposite direction, that is, they weaken democracy. This tension is a pending task to solve for those who consider that the NLAC is a style that has come to stay, transcending the historical moment and the conditions that gave rise to it.

KEYWORDS

Constitution, Referendum, Democracy, Citizen Participation, Presidentialism, Legitimacy, Constitutional Style.

SUMARIO

Introducción. 1. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: ¿por qué?, ¿dónde? y ¿cuándo? 1.1. ¿Por qué?: el contexto político-social de Latinoamérica. 1.2. ¿Dónde y cuándo?: Colombia a comienzos de la década de los noventa. 2. El Nuevo Constitucionalismo en América Latina como estilo constitucional: elementos y características. 2.1. Elementos. 2.1.1. Legitimidad. 2.1.2. Necesidad. 2.1.3. Mayor participación ciudadana. 2.2. Características. 2.2.1. Contenido innovador (originalidad). 2.2.2. Extensión. 2.2.3. Complejidad técnica y sencillez semántica. 2.2.4. Rigidez constitucional. 3. Los mecanismos

de participación popular en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. 3.1. La Constitución venezolana de 1999. 3.2. La Constitución ecuatoriana de 2008. 3.3. La Constitución boliviana de 2009. 4. Los presidencialismos fuertes en América Latina. 5. Los desafíos del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano para la democracia. Conclusiones. Referencias.

INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto la inestabilidad política de los países latinoamericanos muchas veces termina siendo su principal carta de presentación, también es verdad que desde inicios del presente siglo algunos de estos han atraído la atención por otro motivo: un diseño constitucional distinto al del resto, que se conoce bajo la denominación de Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano¹. Sin embargo, más que nuevo, autores como Pedro Salazar² señalan que se trata de una amalgama de instituciones “liberales, sociales y democráticas” que, además, “agrega principios y conceptos que provienen de las más diversas ideologías, tradiciones y cosmovisiones”, lo cual, desde luego, lo hace contradictorio en algunos aspectos. Se tiene, por ejemplo, que constituye un eje transversal de estas constituciones el impulso de la participación popular, pero que al mismo tiempo permiten la concentración de poder en la figura del Presidente. De opinión similar, incluso más drástica, es Roberto Gargarella, quien señala que “lo que se ha logrado no es, en líneas generales, demasiado innovador, ni es producto de particulares destrezas o innovaciones locales, ni es mayormente interesante. En este sentido, rechazaría, en primer lugar, la idea de que existe un ‘Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano’, sin que ello implique, necesariamente, abrir un juicio de valor negativo sobre lo que existe”³.

Atendiendo a lo anterior, en el presente trabajo, primero, se ensaya una explicación de cómo y por qué surgen estas constituciones, describiendo, para ello, el contexto socio-político de Latinoamérica durante la década de los noventa e inicios del presente siglo, evitando, en la mayor medida

1 Cuando se está frente a nuevos ordenamientos constitucionales resurge la polémica: “¿Los nuevos textos constitucionales se deben considerar como la expresión del poder constituyente entendido como poder popular originario de elegir *ex novo* el fundamento de la convivencia civil, o simplemente son la transcripción de principios ya ampliamente compartidos por todas las naciones y reglamentados por declaraciones o convenciones internacionales? ¿O, más bien, se trata de la simple actualización mediante reforma de las constituciones anteriores?”. DE VERGOTTINI, G. *Las transiciones constitucionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, 173.

2 SALAZAR UGARTE, P. *Radiografía de un ornitorrinco: el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *Cinco ensayos latinoamericanos*. México: Fontamara, 2013, 60.

3 GARGARELLA, R. *El “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”*. En *Estudios Sociales*. Año XXV, n.º 48, 2015, 169. [En línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6198799.pdf> [Consultado el 13 de enero de 2019].

posible, hacer algún juicio sobre los líderes que encarnan, o encarnaron, los movimientos políticos que les dieron lugar.

Luego, se presenta un análisis de los elementos y características de este nuevo estilo constitucional, planteando dos aspectos contradictorios que, como se señaló líneas arriba, conviven en estos nuevos ordenamientos constitucionales: por un lado, el intento de profundización de la democracia a través de la mayor participación ciudadana en los asuntos de interés público; por el otro, la existencia de presidencialismos fuertes, es decir, presidentes con una gran concentración de poder. Sobre estos últimos se buscará determinar si su generación se debe al diseño institucional establecido en los textos constitucionales o, simplemente, a que el Presidente tenga a la mayoría parlamentaria de su lado.

En este orden de ideas, recurriendo al método hipotético-deductivo, se arriba a algunas conclusiones sobre el impacto que el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano ha tenido en la democracia en la región. Este impacto se debe, fundamentalmente, a que surge aferrándose a la idea de recuperar (o crear) la confianza ciudadana en esta forma de gobierno por medio de una amalgama de instituciones jurídico-políticas que, como se mencionó, resultan teóricamente contradictorias e incompatibles, pero que, con aciertos y desaciertos, se vienen desarrollando, encontrándose dispuestas a ser observadas y analizadas. A partir de esto se dejan planteadas las perspectivas y los desafíos de dicho constitucionalismo.

1. EL DENOMINADO NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: ¿POR QUÉ?, ¿DÓNDE? Y ¿CUÁNDO?

1.1. *¿Por qué?: el contexto político-social de Latinoamérica*

Como afirma Gargarella, “el constitucionalismo siempre apareció asociado a la necesidad de poner fin a un cierto mal”⁴, aunque ello no implique que necesariamente todas las constituciones tengan un origen democrático⁵. A partir de esto cabe preguntarse cuál es ese mal que el denominado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano pretende resolver. Para responder a esta pregunta se analiza la situación político-social de la región en las tres

4 GARGARELLA, R. y COURTIS, C. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009, 9.

5 “Algunas constituciones, como la americana o la mexicana, aunque se han venido modernizando, tienen su origen en movimientos independentistas o revolucionarios más o menos remotos. Otras, como la alemana o la japonesa, son el producto de acuerdos realizados bajo la supervisión extranjera. [...] Por ello, el argumento de que las constituciones modernas son la máxima expresión del acuerdo democrático entre los ciudadanos no resiste (al menos no en todos los casos) la prueba fáctica”. SALAZAR UGARTE, P. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica e III, UNAM, 2006, 233.

últimas décadas, que corresponden al arco temporal de surgimiento de este fenómeno constitucional. Latinoamérica, al finalizar los años ochenta, salía de un panorama político-social desolador, debido principalmente a las dictaduras (en su mayoría de corte militar) promovidas o apoyadas desde el exterior con el afán de contener la penetración de gobiernos cercanos a la Unión Soviética en la región, en el contexto de la Guerra Fría. Por otro lado, no se debe olvidar que en 1975 la Comisión Trilateral, organización privada internacional promovida por David Rockefeller, elaboró un informe en el cual

... daba cuenta de la pérdida de legitimidad que muchos regímenes políticos estaban experimentando en los países centrales, y la atribuía a la sobrecarga de demandas políticas y sociales que estos recibían por parte de la ciudadanía. A juicio de los autores del Informe, la encrucijada admitía una salida sencilla: atenuar el alcance del principio democrático, reduciéndolo a la participación esporádica en elecciones más o menos competitivas, y evitar que los legislativos pudieran condicionar en exceso el libre funcionamiento del mercado capitalista⁶.

Este informe, claramente influenciado por el pensamiento de Alois Schumpeter y Max Weber, sería el que marcaría el derrotero en el ámbito político en gran parte del globo y, subsecuentemente en lo que fuera aplicable en la región.

Terminadas las dictaduras, se entró a la década de los noventa con un “sólido consenso de la necesidad de consolidar sistemas democrático-constitucionales de cuño liberal”⁷, contando para este propósito con la participación de fuerzas políticas divergentes que, incluso, como ocurrió en el caso de algunas de izquierda, previamente habían optado por la vía armada. Este modelo democrático constitucional liberal planteaba estabilidad política y la reducción de los índices de desigualdad y exclusión en estos países, abrigando entonces la esperanza de un pronto despegue de la calidad de vida de la población en la región. La receta para este propósito vino desde el ámbito económico, por conducto del famoso Consenso de Washington que, según Gerardo Pisarello,

... había fijado también las directrices económicas que, a juicio de los principales organismos financieros y centros de poder privado con sede en Estados Unidos, debían ser adoptadas por los países periféricos para retomar el crecimiento del PIB. Estos principios incluían una mayor contención del gasto público, la apuesta por las privatizaciones, por la liberalización del comercio internacional, las

6 PISARELLO, G. *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Madrid: Trotta, 2011, 169.

7 COUSO, J. *Las democracias radicales y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*. Argentina: Librería/SELA, 2014, 194.

inversiones extranjeras y, en general, por la retirada de los controles públicos sobre los poderes del mercado⁸.

Es decir, se continuó por el mismo camino por donde se ha transitado la mayor parte de nuestra historia constitucional, dándose lo que Gargarella llama “constituciones de mezcla”, pues contienen aspiraciones económicas, políticas y compromisos legales que, en muchos casos, resultan opuestos entre sí⁹.

Al hacerse evidente la poca efectividad de las medidas económicas señaladas, terminando los años noventa y a iniciativa del Fondo Monetario Internacional se implementaron en la región las denominadas reformas de segunda generación, pues se entendió que “el contexto institucional es de mayor importancia para el buen funcionamiento de los mercados: [...] se dejaba de pensar únicamente en los mercados, en liberarlos de interferencias [...]. Se dejaba de considerar a los mercados como fenómenos naturales [...] y se descubría [...] que los mercados que consideramos un ejemplo de eficiencia son fruto de un proceso histórico que ha creado instituciones sociales eficientes”¹⁰.

Terminando los años noventa, a prácticamente una década de la implantación de las recetas del Consenso de Washington, y la tardía reacción de las reformas de segunda generación, las sociedades de los países de la región pusieron de manifiesto su descontento, pues en la mayoría de los casos se continuaba con los altos índices de pobreza y desigualdad¹¹, con servicios públicos básicos en manos de compañías privadas que, en no pocas oportunidades, brindaban un servicio de mala calidad, y con un Estado débil, sometido a intereses privados o, mejor dicho, sin voluntad de hacerles frente, afectado por inmensas redes de corrupción, en muchos casos a los más altos niveles. Se podría afirmar que los beneficios del crecimiento económico existieron solo para pequeños sectores en estos países, aquellos que estaban vinculados a las grandes inversiones privadas y a ciertos sectores de los gobiernos de turno, acentuándose aún más la brecha de desigualdad entre sectores sociales. Efectivamente, en esta década hubo crecimiento, pero no desarrollo; es decir que la economía crecía solo a nivel macro, sin que ello se reflejara en la mejora de las condiciones de vida de las mayorías. Como dice Bobbio,

8 Ibid., 190.

9 GARGARELLA, R. *Sobre el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”*. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 27, n.º 01, 2018, 123. [En línea]. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/RUCP/article/view/13> [Consultado el 13 de enero de 2019].

10 PARAMIO, L. *Crisis y cambio del modelo económico*. En *Historia contemporánea de América Latina*. Vol. vi. *Reformas económicas y consolidación democrática*. Madrid: Síntesis, 2006, 42-43.

11 “Pero desde que el *efecto tequila* destruyó [...] una parte significativa del empleo en Argentina, comenzó a hacerse evidente que el nuevo modelo dejaba a un amplio sector de la sociedad fuera de la nueva dinámica de crecimiento, [...] y que los gobiernos carecían de medios para proteger a los perdedores cuando se veían expulsados del mercado”. Ibid., 38.

“la democracia, considerada al menos idealmente como la mejor forma de gobierno, a menudo es acusada de no cumplir con sus promesas. No mantiene la de eliminar las élites en el poder; no mantiene la promesa de autogobierno; no mantiene la promesa de integrar la igualdad formal con la sustantiva”¹². De igual manera, es verdad que existían instituciones democráticas, pero su papel se redujo a la mera realización de elecciones periódicas, dando lugar a gobiernos indiferentes a las demandas sociales, políticas y económicas de la población. Es necesario aclarar que esta situación no alcanzó a todos por igual, sino especialmente a los países que, justamente, forman parte del estilo constitucional bajo análisis, pues a la vez se encuentran “sistemas de partidos que [en los noventa] recuperan su consistencia e incluso sistemas de partidos que registran avances considerables, dando lugar a democracias presidenciales y más sólidas”¹³, como los casos de Chile y Uruguay.

Sobre este aspecto, Pisarello afirma:

A finales de la década de los 90', la ilusión de que se podrían acometer reformas selectivas en el ámbito institucional o de los derechos, manteniendo incólume un modelo económico que, aunque había contenido la inflación, había abierto de manera indiscriminada la economía a la libre circulación de capitales, bienes y servicios, aumentando las desigualdades y la exclusión, acabó por desvanecerse. Incluso los intentos de imponer “terceras vías” entre las políticas neoliberales y las políticas nacionalistas, desarrollistas o socializantes de la segunda mitad del siglo XX (el llamado “blairismo tropical”) acabaron muy pronto por mostrar sus límites¹⁴.

Esta situación, la de los países que no tuvieron buenos resultados en los años noventa, condujo a que las mayorías se orientaran a apoyar posturas que, si bien es cierto jugaban dentro de las reglas democrático liberales, proponían cambios importantes en la forma de gobernar. Así, “este giro a la izquierda tiene el carácter de una ‘ola’, y a diferencia de otras experiencias anteriores, es en todos los casos resultado de elecciones democráticas”¹⁵. Ciertamente, los discursos de estos nuevos gobiernos tenían como elementos principales, por un lado, “recuperar” el país de manos de los grupos de poder económico, a los que se calificaba de oligarcas; por otro lado, exaltaban la idea de la participación popular en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

12 BOBBIO, N. *Democracia y secreto*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013, 29.

13 LANZARO, J. *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 40.

14 PISARELLO, G. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999: balance de una década*, 6. [En línea]. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-nuevo-constitucionalismo-latinoamericano-y-la-constitucion-venezolana-de-1999-balance-de-una-dcada> [Consultado el 20 de enero de 2019].

15 LANZARO. *Presidencialismo y parlamentarismo*, cit., 43.

Así, estos dos aspectos se convirtieron en lo que Linz denomina su orden de prioridades o programa inicial, a partir del cual dichos gobiernos buscaron profundizar su legitimidad y adhesión social¹⁶.

Cuando llegó el momento en que los nuevos gobiernos pretendieron iniciar la implementación de este orden de prioridades, se encontraron con un primer gran obstáculo: un marco jurídico que consentía la situación anterior e impedía las reformas que se planteaban. Ante ello, la salida político-jurídica no pudo tener mejor forma de canalizarse que mediante la celebración de una asamblea constituyente, cuyos documentos constitucionales resultantes representaron una suerte de nuevo pacto político-social entre la población y el gobierno.

Dada la importancia de las constituciones fruto de estos procesos, es necesario recordar que hasta comienzos del siglo pasado las cartas constitucionales no tenían mayor peso jurídico. Es en virtud de las ideas de Hans Kelsen que estas empiezan a ser vistas como un parámetro de validez del resto del ordenamiento jurídico, pero solo en cuanto a la forma, no respecto al contenido. Posteriormente, a raíz de los sucesos de la Segunda Guerra Mundial, especialmente de lo ocurrido bajo el nacionalsocialismo alemán, empezó a surgir la idea de que el derecho debe contener un elemento moral, el cual ingresó a través de las constituciones en forma de principios, de tal manera que ahora el derecho tenía un parámetro de validez en cuanto a su contenido. Se empezó a hablar del Estado constitucional de derecho, es decir, de un Estado en el cual el ordenamiento jurídico está constitucionalizado¹⁷, y en el cual los criterios de validez del derecho están dados por los principios y valores establecidos en la Constitución¹⁸.

Por ello, pese a que han quedado muchos detalles pendientes, se puede decir, siguiendo a Pisarello, que el NCLA se trató de “reacciones ante una situación de bloqueo con un origen claro: los estragos sociales producidos por las políticas neoliberales en los años noventa del siglo pasado y la acusada deslegitimación de las élites política que las habían llevado adelante”¹⁹. Es decir, se buscó hacer frente al problema de la frustración de grandes sectores de la población en los países de la región. Frustración por cuanto no mejoraban las condiciones de vida de la población y, sobre todo, porque nadie escuchaba ni, menos aún, tomaba en cuenta sus reclamos y propuestas.

16 LINZ, J. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza Editorial-1996, 47.

17 Según Guastini, para que un ordenamiento jurídico se considere constitucionalizado deben darse siete condiciones, aunque no necesariamente todas juntas. Véase GUASTINI, R. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. En CARBONELL, M. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003, 50 ss.

18 Esta corriente de pensamiento, considerada como una teoría del derecho, es conocida en doctrina como “neoconstitucionalismo”, término acuñado por Susanna Pozzolo en 1997.

19 PISARELLO, G. *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta, 2014, 108.

Dicho en otras palabras, fue una respuesta a las secuelas del mencionado Consenso de Washington en el plano económico y a la visión de democracia planteada por la Comisión Trilateral en el plano político. Por tanto, se trata de textos constitucionales que recogen, en buena medida, demandas sociales sobre el replanteamiento de la relación entre gobierno y ciudadanía, a fin de que la misma se fortalezca y sirva de vehículo para una real mejora de las condiciones de vida.

1.2. *¿Dónde y cuándo?: Colombia a comienzos de la década de los noventa*

Hoy en día las cartas políticas venezolana, ecuatoriana y boliviana son consideradas las expresiones más claras y avanzadas de este nuevo estilo constitucional. Señala al respecto Villabella:

... aun cuando cada una de estas naciones ha enfrentado retos diferentes en lo político y lo social, tienen de común, respecto a lo que valoramos, las siguientes cuestiones: el proceso de transformaciones se desarrolló por la vía electoral; se activó el constituyente originario que, en ejercicio de su poder soberano, refundó el pacto social y corporizó nuevas Constituciones; el poder constituyente laboró en un régimen de competencia entre las diferentes fuerzas o tendencias políticas; el proceso se desarrolló con la activa participación de los diferentes sectores sociales, lo que generó un movimiento popular que arrojó la dinámica de cambios; las Constituciones fueron legitimadas plebiscitariamente²⁰.

En sentido similar, Rubén Martínez afirma que para que una Constitución en la región sea considerada parte de este nuevo estilo debe reunir dos condiciones: 1. Ser fruto del poder constituyente plenamente democrático, y 2. Incorporar intrínsecamente los elementos propios del nuevo constitucionalismo (la Constitución tiene que ser la norma suprema del ordenamiento jurídico, tiene que ser capaz de limitar los poderes y debe revelar ese tipo de relaciones entre soberanía indirecta y Estado, que sería lo que llamamos democracia participativa o elementos de democracia directa, de legitimidad permanente entre poder constituyente y poder constituido)²¹.

20 VILLABELLA, C. *Constitución y democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *IUS*. N.º 25, 2010, 57-58. [En línea]. Disponible en: <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/216> [Consultado el 25 de enero de 2019].

21 SOSA, J. *¿Qué es el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”? Entrevista a Rubén Martínez Dalmau*. En *Gaceta Constitucional*. T. 52, 2012, 304. [En línea]. Disponible en: https://www.academia.edu/3827489/_Qu%C3%A9_es_el_nuevo_constitucionalismo_latinoamericano_Entrevista_a_Rub%C3%A9n_Mart%C3%ADnez_Dalmau [Consultado el 28 de enero de 2019].

Empero, lo dicho no nos puede llevar a concluir que este proceso haya iniciado con las mencionadas constituciones. Al respecto, es generalmente aceptado, salvo por autores como Uprimny²², que este estilo constitucional latinoamericano nace con la Constitución colombiana de 1991, debido a la similitud con las demás constituciones de este estilo, en dos de sus aspectos fundamentales: el proceso de gestación y la innovación de su contenido (tanto institucional como dogmático). Al respecto, Aparicio Wilhelmi realiza un rápido recorrido en los siguientes términos:

... se gestó la campaña conocida como la “Séptima Papeleta”, que consistió en promover que se depositara un voto adicional en las elecciones parlamentarias y municipales de marzo de 1990 por medio de la cual la ciudadanía se pronunciase a favor o en contra de la convocatoria de una Asamblea Constituyente. [...] En esta convocatoria el 86% de votantes se pronunciaron a favor de la convocatoria [...] [U]n decreto del nuevo Presidente, César Gaviria, [...] convocaba a la ciudadanía el 9 de diciembre para elegir 70 constituyentes para modificar la Constitución vigente [...]. La Corte Suprema de Justicia, al revisar la constitucionalidad del Decreto –que abría una posibilidad no prevista por la Constitución vigente–, declaró constitucional el proceso, considerándolo como manifestación legítima del pueblo como constituyente primario. Seguidamente, se rechazó que se limitaran los temas a abordar por dicha Asamblea que, en consecuencia, devino plenipotenciaria²³.

Al respecto resulta ilustrativa la reflexión de Carlos Gaviria, quien incluso considera sus vivencias como magistrado:

Creo que el constituyente de 1991 hizo un diagnóstico judicial de lo que ocurría en Colombia: una especie de estado de naturaleza. El diagnóstico fue acertado y la propuesta también: conformar una sociedad más democrática, que pase de lo meramente representativo a formas participativas o directas [...]. El resultado fue, a mi juicio, una buena Constitución. El artículo 22, por ejemplo, planteaba una norma insólita, singular, que no creo que exista en ninguna otra Constitución del mundo: la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento [...] Se conformó una sociedad pluralista porque hasta entonces los indígenas eran ciudadanos de segunda. Como magistrado de la Corte Constitucional, tuve el honor de redactar una sentencia que declaraba inconstitucional un ley de 1889,

22 Quien considera que hay un “cierto aire de familia” en las constituciones latinoamericanas, desde la de Brasil de 1988 hasta la de Bolivia en 2009. UPRIMNY, R. *Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos*. En GARAVITO RODRÍGUEZ, C. (coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011, 126.

23 APARICIO WILHELMI, M. *Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del Sur*. En NOGUERA FERNÁNDEZ, A. et al., *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la crisis*. Madrid: Sequitur y CEPS, 2012, 103 y 104.

que trataba a los indígenas como salvajes y establecía que aquellos que se integren a la civilización debían ser catequizados por la Iglesia Católica²⁴.

Este inmenso esfuerzo ciudadano en Colombia marcó el inicio del nuevo estilo bajo comentario, pero no garantizaba que todas las constituciones posteriores irían en similar línea. Por el contrario, se dieron algunas totalmente antipopulares, restrictivas de derechos, sobre todo laborales, que incorporaban las recetas del Consenso de Washington, traducidas en la Constitución económica, la cual estaba exenta de cualquier cuestionamiento. Como es de suponerse, el espíritu de estas constituciones sería que la seguridad jurídica y la reducción de costos para el empleador eran condiciones necesarias para conseguir un país competitivo, a fin de atraer la inversión privada y reactivar la economía. Este sería, por ejemplo, el caso de la Constitución peruana de 1993, que surgió luego del denominado “autogolpe” del 5 de abril de 1992, en el cual el ex presidente Alberto Fujimori “disolvió” ambas cámaras legislativas, convocando luego a un Congreso Constituyente Democrático (CCD).

En este marco, de claro predominio de la democracia liberal en lo político, y de obediencia al Consenso de Washington en el plano económico, las constituciones de corte social quedaron estancadas, llegando en algunos casos, como el de Colombia, a sufrir importantes retrocesos. Habrá que esperar casi hasta fines de la década de los noventa para que aparezca un nuevo proceso que siga la lógica del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. La primera constitución en esta senda fue la de Venezuela en 1999; luego de nueve años vendría la de Ecuador de 2008, y en 2009 la de Bolivia²⁵. Estas tres cartas constitucionales serán analizadas a continuación, respecto a los mecanismos de participación popular que contienen y a los rasgos del poder que ejerce el Presidente.

2. EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO COMO ESTILO CONSTITUCIONAL²⁶: ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS

En las líneas precedentes se vieron las condiciones que dieron lugar a nuevos liderazgos en la región y cómo estos se plantearon, dentro de sus primeros objetivos, la realización de asambleas constituyentes que dieron lugar a nue-

24 GAVIRIA DÍAZ, C. *Los derechos económicos y sociales en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *El Nuevo Constitucionalismo en América Latina. Memorias del encuentro internacional “El Nuevo Constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI”*. Quito: Editora Nacional y Corte Constitucional de Ecuador, 2010, 73.

25 Para un recuento sobre el contexto en el que se dieron estas tres constituciones, véase PISARELLO. *Procesos constituyentes*, cit., 113 ss.

26 “El derecho constitucional comparado solo enuncia una variedad de estilos constitucionales: democracia racionalizada, democracia social, democracia socialista y sistemas autoritarios”. VALADÉS, D. *Estudio introductorio*. En HÄBERLE, P. *El Estado constitucional*. México: IJ, UNAM, 2001, xxviii.

vos textos constitucionales. Estos, en Venezuela, Bolivia y Ecuador, están impregnados de programas políticos e ideológicos compartidos, por lo menos en sus inicios, por importantes sectores de la población que, finalmente, les dieron la legitimidad necesaria para su implementación. Esto conduce a afirmar que este nuevo estilo constitucional “es un fenómeno surgido en el extrarradio de la academia, producto más de reivindicaciones populares y de los movimientos sociales que de planteamientos teóricos coherentemente armados”²⁷, por lo que se le puede considerar como un “constitucionalismo sin padres”²⁸. Indudablemente ello no le resta ningún mérito, pues como señalara Peter Häberle, “la Constitución no es solo un ordenamiento jurídico para los juristas, [...] sino que actúa esencialmente también como guía para los no juristas: para el ciudadano la Constitución no es solo un texto jurídico o un ‘mecanismo normativo’, sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo [...] fundamento de sus esperanzas”²⁹.

Como es de suponerse, este nuevo estilo constitucional recupera elementos de tradiciones distintas, pues contiene la base del constitucionalismo liberal representada en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789): “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución”. Asimismo, y esto es lo más novedoso, recupera elementos de la tradición demócrata radical, con un aire rousseauiano, o incluso de la tradición socialista, pues contiene entre sus principales rasgos el papel trascendente que se otorga al poder constituyente, y a la participación activa de la población en los asuntos públicos, además de una nueva concepción de la relación entre sociedad y mercado, y la reivindicación de sectores históricamente excluidos.

De lo anterior se observa que el NCLA contiene elementos y características que lo diferencian del constitucionalismo tradicional o meramente liberal y que han sido sistematizados por los españoles Rubén Martínez y Roberto Viciano, con base en cuyos aportes se identifican los siguientes³⁰.

27 VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R. *Fundamento teórico del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En VICIANO PASTOR, R. (ed.), *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, 19.

28 MARTÍNEZ DALMAU, R. *Asembleas constituintes e novo constitucionalismo en América Latina*, cit. en VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R. ¿Se puede hablar de un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada? 2014, 8. [En línea]. Disponible en: http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Rube%C2%A6%C3%BCn-Marti%C2%A6%C3%BCnez-Dalmai.-Se-puede-hablar-de-un-nuevo-constitucionalismo-latinoamericano-como-corrente-doctrinal-sistematizada.pdf [Consultado el 20 de noviembre de 2017].

29 HÄBERLE. *El Estado constitucional*, cit., 5.

30 VICIANO PASTOR y MARTÍNEZ DALMAU. *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 36-37.

2.1. Elementos

2.1.1. Legitimidad

Si bien, por lo general, los textos constitucionales cuentan con una legitimidad de origen, en este nuevo estilo constitucional destaca su profundización, pues se recurre al poder constituyente, vía referéndum, tanto para consultar la convocatoria a una asamblea constituyente como para la aprobación definitiva del texto constitucional al que da origen.

Se debe mencionar que el papel activo del poder constituyente en la vida de la Constitución, sea en su origen o en sus reformas, no rompe el concepto racional-normativo de la misma, pues el texto de esta se mantiene ordenado y sistematizado.

2.1.2. Necesidad

Como se ha visto al inicio de este trabajo, el NCLA surge como respuesta a una situación político-social que se considera necesario cambiar, para lo cual se requiere una serie de elementos, cuya utilidad se configura de dos maneras: la primera, mediante un ejercicio intelectual que permita la inclusión de nuevos conceptos e instituciones que faciliten la efectividad de lo establecido en la Constitución. Se verán algunos de estos cuando se aborde lo referente a la originalidad como una de las características de este nuevo estilo. Se debe advertir que no solo se crean, sino que, aunque de manera poco frecuente, también se eliminan algunas instituciones que no favorecen el buen funcionamiento y desempeño del nuevo modelo constitucional. La segunda manera de configurar su utilidad está referida a su aspecto simbólico, pues al representar una ruptura democrática con el constitucionalismo tradicional, en sus textos se encuentran muchas disposiciones que, más que un cambio de fondo, están orientadas a reforzar políticamente el contenido de la Constitución. Como ejemplo de esto se tienen los cambios de denominación que se han dado en Venezuela (ahora “República Bolivariana”) y Bolivia (ahora “Estado plurinacional”).

2.1.3. Mayor participación ciudadana

Este tercer elemento se podría catalogar como de tipo material. Se da en tres grandes ámbitos: a) en el referido al control social, es decir, la vigilancia permanente de la actividad pública por parte de los ciudadanos; b) en el de la elección de cargos públicos, en lo que concierne a la participación ciudadana en dichos procesos; y c) en un nivel macropolítico a través de los referéndums revocatorios, principalmente el que incluye al cargo de Presidente de la República.

De lo expuesto, se aprecia que este último elemento tiene un estrecho vínculo con el primero de los mencionados, la legitimidad, pues está referido a que los nuevos diseños institucionales buscan una participación mayor de la ciudadanía, no ya limitada a los procesos constituyentes, sino extendida a tiempos de calma o normalidad, por lo que son un poderoso mecanismo para que, como señala Viciano, se recomponga “la perdida (o nunca lograda) relación entre soberanía y gobierno”. No se debe olvidar que la desconfianza en la representación política es una constante y que lo que varía son sus niveles, de manera que la vigilancia como mecanismo de control, y este último como elemento de lo que Rosanvallon llama contrademocracia, “corrige la arritmia del llamado a las urnas, haciendo que el pueblo esté siempre disponible, haciendo del ‘pueblo dormido’ evocado por Locke y Rousseau un gigante pronto a reaccionar”³¹.

Aunque se parte de la premisa de que esta mayor participación constituye un elemento positivo en los ordenamientos constitucionales, no se debe pasar por alto que esta también tiene, como señala Alfredo Ramírez, su “lado oscuro”, pues el mal uso de la misma puede dar lugar a su instrumentalización política en favor de medidas que tan solo en apariencia benefician los intereses y demandas de las mayorías³². Esto lleva a que dicho autor desarrolle una serie de “pros y contras de la democracia participativa aplicados al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”³³.

2.2. Características³⁴

Desde los elementos mencionados, continuando con Viciano y Dalmau, se pueden desprender cuatro características básicas. Veamos.

2.2.1. Contenido innovador (originalidad)

Se refiere a que las constituciones de este nuevo estilo han creado instituciones que innovan en dos aspectos fundamentales de todo orden democrático. Por un lado, se orientan a la integración social, por otro, establecen instrumentos de participación ciudadana que legitiman el ejercicio del poder por

31 ROSANVALLON, P. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2007, 49.

32 RAMÍREZ-NÁRDIZ, A. *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?* En *Vniversitas*, Pontificia Universidad Javeriana. N.º 132, 2016, 363. [En línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.nclcd> [Consultado el 22 de enero de 2019].

33 RAMÍREZ-NÁRDIZ. *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y democracia participativa*, cit., 370-376.

34 Una serie de rasgos sobre este estilo constitucional también es ensayada por VILABELLA. *Constitución y democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 58-62.

parte del poder constituido. Como señalan los citados autores españoles, “la pérdida del miedo a la invención está presente en todos los nuevos textos latinoamericanos, sin excepción”. A manera de ejemplo se puede mencionar que en la Constitución de Venezuela se han adicionado a las tres funciones tradicionales del Estado (clásicamente conocidos como poderes) dos más: el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, regulados en los capítulos IV y V del título V, respectivamente. Por su parte, en Ecuador se tiene la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, regulado en la sección segunda del capítulo V, título IV de su Carta, que se constituye en el eje sobre el que gira todo el aparato de control de la administración pública, y que tiene como elemento digno de ser resaltado el hecho de que sus integrantes sean elegidos mediante concurso de méritos entre quienes sean propuestos por la sociedad civil. En Bolivia se ha creado el Tribunal Agroambiental, regulado en el capítulo III del título III de su Constitución, convirtiéndose en el máximo órgano encargado de resolver las causas o conflictos de dicho carácter, todo dentro de un marco constitucional que da preponderancia al tema medioambiental.

De la misma forma, dentro del carácter innovador se puede mencionar que estas constituciones son prolíficas en principios, lo que las dota de un mayor margen de interpretación, la cual debería estar orientada hacia el bienestar social. Incluso, en algunos casos se establece expresamente que el método de interpretación de dichos principios será el originalista o, de ser el caso, el que más favorezca la vigencia de los derechos fundamentales.

2.2.2. Extensión

Los textos del NCLA son extensos: la Constitución ecuatoriana cuenta con 444 artículos, la venezolana con 350 y la boliviana con 411, sin mencionar las disposiciones transitorias, finales y derogatorias en cada texto. Esta extensión del articulado se debe fundamentalmente a dos motivos:

a. Lo que se busca, pese a la presencia de gran cantidad de principios, es la claridad de lo que el constituyente, como transmisor de la voluntad popular, quiso decir. Con ello se intenta garantizar que esta no sea olvidada en el tiempo, pues si se estuviera frente a una disposición constitucional genérica, como las del constitucionalismo tradicional, podría terminar interpretándose de una manera diferente a la original, lo que supondría resultados diferentes de los que inicialmente se buscaban. A manera de ejemplo, la Constitución boliviana en su artículo 5.1 establece expresamente una lista de más de treinta idiomas que, junto al castellano, son considerados idiomas oficiales del Estado. Otro claro ejemplo es el artículo 30.2, en el cual se establece explícitamente una lista de dieciocho numerales que contienen los derechos de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos. En el caso de la Constitución ecuatoriana se regula lo referente a los derechos colectivos de

las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a través de los veintiún numerales de su artículo 57.

b. A la rigurosidad con la que, sin llegar a comportarse como códigos o leyes especiales, estas constituciones regulan sus nuevas instituciones, sobre todo en cuanto a la composición y funciones. Ejemplo de esto es la Constitución ecuatoriana, que regula lo relacionado con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuya naturaleza y finalidad, así como la elección de sus miembros, se establecen en el artículo 207, y cuyos deberes y obligaciones se encuentran contenidos en doce numerales en el artículo 208; otro ejemplo es el relativo a la soberanía alimentaria, para cuyo objetivo el Estado tiene una responsabilidad señalada en catorce numerales en el artículo 281.

2.2.3. Complejidad técnica y sencillez semántica

Este estilo constitucional supuso la creación de instituciones técnicamente complejas y de escasa experiencia en nuestras realidades, por lo que su funcionamiento ha resultado difícil en algunos casos, sobre todo en aquellas referidas a la mayor participación popular en los asuntos públicos. Al respecto se puede mencionar el caso de la elección, mediante sufragio universal, de los magistrados de los más altos tribunales de justicia en Bolivia, o el caso del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. Se debe señalar que esta complejidad técnica se ve rebajada por el empleo, dentro de los márgenes de lo jurídico, de un lenguaje claro y sencillo que, dicho sea de paso, abona a favor de la segunda característica, es decir, la extensión de los textos. A modo de ejemplo concreto de la manera como se ha allanado el lenguaje jurídico, en la Constitución boliviana los procesos constitucionales ahora son denominados acciones de defensa, y los clásicos términos foráneos “*habeas corpus*” y “*habeas data*” han sido remplazados por “acción de libertad” y “acción de protección de privacidad”, respectivamente.

2.2.4. Rigidez constitucional

Los textos de este nuevo estilo constitucional, con algún matiz en el ecuatoriano, pueden ser considerados bastante rígidos a efectos de realizar alguna reforma, pues, incluso cuando se trate de reformas parciales, y pese a ser aprobados previamente por mayorías calificadas en sus parlamentos, contienen una protección reforzada consistente en la aprobación de la población mediante referéndum³⁵. De esta forma lo establece la Constitución venezolana en sus artículos 341.3, para el caso de enmiendas constitucionales, y

35 Una crítica a la rigidez constitucional, desde la teoría de la democracia, debido a que quiebra el principio de equivalencia de opciones, se encuentra en DE OTTO, I. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. España: Ariel, 2012, 59 ss.

344, para cuando se trate de reformas parciales. Por su parte, y de manera similar, la Constitución boliviana regula este tema en su artículo 411. Se indicaba que la Constitución ecuatoriana representa un matiz en este tema, pues, a diferencia de las dos primeras, sí admite, en su artículo 441, la posibilidad de enmienda constitucional por iniciativa y aprobación reforzada de la Asamblea Nacional, sin necesidad de referéndum, pero siempre y cuando “no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, [...] no establezca restricciones a los derechos y garantías, o [...] no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”.

Contrariamente a lo que se podría presumir, con esta rigidez no se busca que los textos constitucionales se conviertan en inamovibles, estáticos, sino que, por el contrario, lo que se quiere es que sea exclusivamente el poder constituyente quien pueda definir, en última instancia, las reformas de los mismos, eliminando la figura del poder constituyente constituido o derivado en este proceso.

A partir de lo expuesto, y adelantando alguna conclusión, se puede decir que quizá la principal preocupación de estos procesos constitucionales, dados los hechos políticos que vienen ocurriendo, sea la de recuperar, o no terminar de perder, su legitimidad. Por ello, estos textos podrían ir variando conforme se vayan generando salidas democráticas a las crisis políticas que atraviesan sus realidades, consolidando un modelo estatal, en vista de que se está ante un “constitucionalismo de transición”³⁶.

3. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

La participación popular en los asuntos públicos probablemente sea uno de los temas sobre los que más se ha escrito a lo largo de la historia, pues, aparejado a la discusión sobre la democracia, está presente desde la Grecia clásica. En esta última es bastante conocida la práctica ateniense consistente en tomar decisiones sobre asuntos públicos por medio de asambleas populares. Sin embargo, hay que recordar que la participación en dichas asambleas estaba reservada solo para quienes cumplieran ciertas condiciones. Desde esta perspectiva limitada de participación, Pericles, en la *Oración fúnebre*, sostenía que aquel que no participa en las decisiones sobre asuntos públicos es porque se ha entregado a la *idiocia* y, por tanto, es un inútil. Filósofos como Platón, Aristóteles o Polibio no consideraban a la democracia (entendida como participación de todos por igual) como la forma de gobierno más recomendable, justamente por el temor a los excesos en los que podrían incurrir las mayorías.

36 VICIANO PASTOR y MARTÍNEZ DALMAU. *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 44.

Con posterioridad a ello se encuentra el periodo de la República romana, al cual le sigue un periodo de alrededor de doce siglos en los cuales, dada la ideología imperante, el debate sobre la democracia queda rezagado. Es con las revoluciones liberales del siglo xvii en Inglaterra, y a finales del siglo xviii en Estados Unidos y Francia, que el tema de la participación popular nuevamente resurge, pero ahora bajo un nuevo ropaje: la democracia representativa³⁷ que, con matices, es la que nos acompaña hasta nuestros días.

Con la profundización del Estado liberal democrático, a inicios del siglo xx, grandes sectores de la población, antes excluidos de la vida política, empiezan a tener mayor participación en la misma. Sin embargo, dado el paulatino debilitamiento de los partidos políticos de masas, y las dictaduras en Latinoamérica, se inicia un proceso de desmantelamiento de la participación ciudadana. A medida que van terminando los periodos dictatoriales, y envueltos en el clima de progresismo de la posguerra, los ordenamientos jurídicos van incluyendo esferas directas de participación ciudadana, pero siempre relacionadas con el control posterior, como los referéndums, la consulta popular, la rendición de cuentas y la revocatoria, entre otras.

Es de resaltar que en las sociedades latinoamericanas con un mayor grado de politización los ciudadanos buscan no dejar las decisiones sobre asuntos públicos únicamente a los políticos profesionales, en términos weberianos, sino que desean participar de las mismas, lo cual, como se ha mencionado líneas arriba, ha dado lugar al surgimiento del NCLA.

3.1. La Constitución venezolana de 1999

Esta Constitución ya desde su preámbulo hace referencia a “refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia”. Este carácter se desarrolla en su articulado al establecer que la población participará como elemento activo en el desempeño de ámbitos clave como son la sanidad (art. 84), la educación (art. 102) y el medio ambiente (art. 128). Empero, quizá una de las mayores exigencias de la población, y a través de la cual esta se sintió empoderada y comunicada con sus representantes en el gobierno, por lo menos en sus inicios, es la referida a la posibilidad de revocatoria de mandato cuando se considere que han dejado de representar sus intereses. Esta posibilidad, a diferencia de lo que ocurre en el constitucionalismo tradicional, está contemplada en la Constitución venezolana mediante la figura del referéndum

37 Salvo Rousseau, quien planteaba una especie de regreso a la democracia asamblearia o directa de la Grecia clásica. Esta propuesta tuvo numerosos detractores y fue objeto de serios cuestionamientos por considerar que estaba pensada para pequeñas ciudades, como su natal Ginebra, pero sería impracticable en países grandes, territorial y poblacionalmente, como ya lo era la Francia de aquella época.

revocatorio, que alcanza a todas los cargos de elección popular, incluso al Presidente (art. 72)³⁸. Aparte de esta posibilidad, la Constitución plantea tres tipos más de referéndum con carácter vinculante: el primero, cuando se trata de proyectos de ley ya aprobados por el Parlamento pero que, por iniciativa de dos tercios de los diputados, requiera ser aprobado definitivamente por la población en referéndum, o cuando versen sobre tratados internacionales que involucren temas de soberanía nacional (art. 73)³⁹. El segundo es el referéndum abrogatorio de leyes, incluso de aquellos decretos con fuerza de Ley que dicte el Presidente, aunque existan límites en cuanto a materia para este tipo de referéndum (art. 74)⁴⁰. Un tercer caso de referéndum vinculante es el establecido en los artículos 341 y 344 relativos a las enmiendas y reformas constitucionales, respectivamente. Existe un cuarto tipo, plasmado en el artículo 71, pero que no tiene carácter vinculante, sino solo consultivo.

Como expresión de que estos mecanismos no son letra muerta o simplemente cuestiones nominales, cabe decir que en Venezuela la oposición activó el mecanismo constitucional del artículo 72, llevándose a cabo un referéndum revocatorio contra el entonces presidente Hugo Chávez, el 15 de agosto de 2004, es decir, cuatro años después de haber llegado a la Presidencia. Los resultados favorecieron ampliamente la continuidad de Chávez en el cargo, obteniendo el apoyo del 59 % del electorado.

Se debe indicar que no solo se han puesto en marcha estos mecanismos cuando se ha tratado de revocar un cargo público, sino que también se han utilizado para el caso de enmiendas constitucionales, conforme al artículo 341 de la Constitución. Así se tiene la enmienda impulsada por el gobierno venezolano en el año 2007, que planteaba cambios importantes para la profundización de su llamado “socialismo del siglo xxi”, además del establecimiento de la posibilidad de la reelección indefinida en el cargo de Presidente. Esta vez el oficialismo no contaría con la mayoría del electorado, pues su propuesta de enmienda sería rechazada por el 51 % de los venezolanos.

Por lo señalado, siguiendo a Pisarello, se puede concluir este apartado afirmando:

38 “Artículo 72.- Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria...”.

39 “Artículo 73.- Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. [...] Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros...”.

40 “Artículo 74.- [...] No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público y las de amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales”.

La Constitución venezolana de 1999 ocupa un papel clave en la historia del nuevo constitucionalismo social latinoamericano, por varias razones. Por un lado, porque supuso un puente entre los primeros intentos de regeneración constitucional de la década de los 80' e inicios de los 90' y las nuevas constituciones del siglo XXI. Por otra parte, por el carácter participativo de su proceso de gestación, así como por los nuevos contenidos que aportó a la agenda constitucional⁴¹.

Sin embargo, resulta innegable que esta experiencia, por distintos motivos, no se encuentra finiquitada, sino que está en pleno proceso de desarrollo y, por ende, sujeta a eventuales cambios. Al referirse a ella, Palacios Romero sostiene que se trata de un fenómeno “muy versátil y de gran profundidad ideológica, pero también muy asistemático y de una defectuosa técnica constitucional producto de: a) ser experiencia pionera y, b) de la gran diversidad de sensibilidades que se integraron en la Asamblea Constituyente”⁴².

3.2. La Constitución ecuatoriana de 2008

Esta Constitución realiza una primera innovación importante al dedicar el capítulo V del título II (de los derechos fundamentales) de su texto a este tema, bajo la denominación de “derechos de participación”. Este capítulo contiene, entre sus aspectos más novedosos, el reconocimiento de que los ecuatorianos tienen derecho a ser consultados (art. 60.4), a fiscalizar los actos del poder público (art. 60.5) y a revocar el mandato de los cargos de elección popular (art. 60.6). A su vez, en el artículo 65 se señala que el Estado promoverá la representación paritaria de hombres y mujeres en los cargos de la función pública.

Sin perjuicio de lo anterior, quizá donde se aprecia una mayor profundización de la participación popular en los asuntos públicos es en el capítulo I del título IV (sobre participación y organización del poder), bajo el título de “Participación en democracia”. En este aparecen elementos innovadores que marcan una característica muy propia del constitucionalismo ecuatoriano. Entre los más relevantes está el principio de participación ciudadana, la cual será protagónica en todo el proceso de toma de decisiones de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones públicas y sociales, así como de sus representantes (art. 95)⁴³. Asimismo, hace referencia a que esta

41 PISARELLO. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999*, cit., 8-9.

42 PALACIOS ROMERO, F. *Nuevo Constitucionalismo en Latinoamérica. Un propuesta frente a la crisis del Behemoth occidental*. Pamplona: Aranzadi, 2012, 100.

43 “Artículo 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. [...] La participación de la

participación ciudadana se dará en todos los niveles de gobierno (art. 100). Cuando se trata de consultas populares sigue la misma línea de la Constitución venezolana, salvo algunas diferencias, como por ejemplo que, cuando por iniciativa popular se proponga la creación, reforma o derogación de una disposición legal, ya sea ante el legislativo o ante otro órgano con competencia normativa, incluida la reforma constitucional, y haya transcurrido un año sin que la misma sea discutida, es posible convocar directamente a una consulta popular para su aprobación (art. 103)⁴⁴. A su vez, en el artículo 105^[45], desarrollado por la Ley de Participación Ciudadana, se establece la posibilidad de revocatoria de todos los cargos públicos, incluido el de Presidente. En este último caso se establece una barrera más alta en cuanto al número de ciudadanos que deben respaldarla para que sea válida, situación comprensible dada la naturaleza e importancia de dicho cargo⁴⁶. Por último, si bien es cierto en los artículos mencionados no se hace referencia al carácter vinculante de las consultas populares, en el artículo 106^[47] se atribuye dicho carácter a todas ellas.

En Ecuador, luego de la Constitución de 2008, hasta la fecha se han promovido dos procesos bajo la denominación de “referéndum constitucional y consulta popular”, el 7 de mayo de 2011 y el 4 de febrero de 2018, planteándose un total de diecisiete preguntas al electorado ecuatoriano. El primero de ellos⁴⁸, promovido por el entonces presidente Rafael Correa y apoyado por algunos sectores de la oposición, inicialmente buscaba modificar

ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

44 “Artículo 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. [...] Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente [...] Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral...”.

45 “Artículo 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. [...] La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral”.

46 Para iniciar el proceso de revocatoria del Presidente de la República se requiere el respaldo de más del 15 % de los inscritos en el registro electoral; para todos los demás cargos bastará con que no sea inferior al 10 %.

47 “Artículo 106.- El Consejo Nacional Electoral [...] convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato [...] El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento...”.

48 Los resultados favorecieron ampliamente las propuestas promovidas por el gobierno de Rafael Correa.

la legislación penal en lo referente a los plazos y la aplicación de la prisión preventiva, así como a las implicaciones constitucionales de ello. Luego el Ejecutivo ampliaría el radio de la consulta a otro tipo de temas, formulándose finalmente un total de diez preguntas, de las cuales destacan las relativas a la prohibición de espectáculos que tengan como finalidad la muerte de un animal (dirigidas a las peleas de gallos y las corridas de toros)⁴⁹ y a la prohibición de negocios dedicados a juegos de azar (casinos y salas de juego). También incluyó, entre otras, una pregunta acerca de la creación de un Consejo de Regulación, destinado a regular la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; estableciendo criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores.

El segundo de estos procesos⁵⁰, llevado a cabo en un clima de tensión política, fue impulsado por el actual Presidente, Lenín Moreno. Este proceso consistió en siete preguntas, en las cuales se plantearon temas de diversa índole, desde la modificación de la Constitución a fin de prohibir la reelección indefinida en cargos de elección popular, pasando por la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, hasta la consulta sobre incrementar las hectáreas protegidas y disminuir el área de explotación minera del Parque Nacional Yasuní.

Este último, el referido a la reserva de biosfera Yasuní, es un caso emblemático de participación popular. En junio de 2007 el presidente Rafael Correa hizo público el anuncio de impulsar el programa “Mantener el crudo en tierra. Un desafío para Ecuador y el mundo”, mediante el cual se buscaba la creación de un fondo económico alimentado por la comunidad internacional que sirviese para reemplazar, por lo menos en un 50 %, los ingresos que Ecuador obtendría explotando el petróleo ubicado en el Parque Nacional Yasuní, además de representar, según él, una compensación internacional por evitar la emisión de gases tóxicos que acelerarían el calentamiento global. Poco más de seis años después, en agosto de 2013, el Presidente informó que la mencionada campaña había fracasado, por no existir un verdadero compromiso de la comunidad internacional con la protección del medio ambiente, y que por tanto se iniciaría la explotación del crudo del parque nacional, siendo esos ingresos necesarios para combatir la pobreza en el país. En octubre de ese mismo año, la Asamblea Nacional dispuso la explotación de dicha reserva, generándose una ola de protestas de diversos sectores de la sociedad que finalmente activaron la consulta popular (art. 104 superior) a fin de revertir la decisión. Cabe señalar que el proceso para realizar esta consulta, al igual que otros tantos, estuvo marcado por una serie de denuncias,

49 Los resultados para esta pregunta fueron de alcance cantonal.

50 Los resultados favorecieron ampliamente las propuestas promovidas por el Gobierno de Lenín Moreno.

referidas al cambio de reglas en el procedimiento y a la excesiva demora de la Corte Constitucional para emitir su dictamen de constitucionalidad sobre la realización de la consulta. Ante esto último, el actual Presidente optó por convocar directamente al segundo proceso de “referéndum constitucional y consulta popular” que mencionamos, sin existir un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional. Esto en vista de que, vencido el plazo para que la Corte emita su dictamen sin que lo haya hecho, como ocurrió en este caso, se entiende que este es favorable a la realización de la consulta, en aplicación del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁵¹.

3.3. La Constitución boliviana de 2009

Al igual que en Venezuela y Ecuador, en Bolivia se han establecido diversos mecanismos de participación que permiten una interacción constante entre el pueblo y el gobierno. A manera de ejemplo, el artículo 11 de su Carta señala:

1. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

Asimismo, hace referencia a este aspecto en temas como la salud (art. 18), los servicios básicos (art. 20) y la educación (arts. 78 y 83). Además, al igual que las anteriores constituciones, recoge, en su artículo 240, la posibilidad de revocatoria del mandato de toda persona que ejerza un cargo de elección popular⁵²; pero es quizá en su título VI, de la participación y control social, formado por dos artículos, el 241 y el 242, donde esta Constitución introduce los mayores alcances de la participación ciudadana, pues usando términos como “sociedad civil organizada” o “control social” abre un abanico de posibilidades muy amplio, tal vez demasiado, y por ello en buena medida

51 “Artículo 105.- Control constitucional del cuestionario.

“Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros:

[...]

“Si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan”.

52 “Artículo 240.-

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

[...]

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

impreciso, dentro del cual la sociedad puede intervenir en prácticamente todos los asuntos públicos. A modo de ejemplo, el artículo 241 inicia así: “1. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas”; y luego, el 241.5 continúa de esta manera: “La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social”. Por su parte, el artículo 242 establece: “La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley: 1. Participar en la formulación de las políticas de Estado [...]. 2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes”.

En su artículo 411⁵³ la Carta regula, de manera similar a lo que ocurre en la de Venezuela, lo relativo a la reforma constitucional, estableciendo que, sea esta parcial o total, deberá ser finalmente aprobada por referéndum, haciendo la salvedad de que, en el primer caso, la iniciativa puede ser popular o del legislativo, mientras que en el segundo solo será posible a través de una asamblea constituyente activada por iniciativa popular mediante referéndum. Es así como en febrero de 2016 se llevó a cabo un referéndum respecto a la modificación del artículo 168 superior, con la finalidad de permitir la reelección por dos veces continuas de los cargos de Presidente y Vicepresidente. Los resultados fueron adversos a la propuesta, imponiéndose el “No” con un 51 %⁵⁴.

Pero quizá los rasgos más representativos, que hacen del constitucionalismo boliviano un caso único, y que por tanto merecen una mención aparte, son los referidos a: 1. Que la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 182), del Tribunal Agroambiental (art. 188), del Consejo de la Magistratura (art. 194) y del Tribunal Constitucional Plurinacional (art. 198) se lleva a cabo por sufragio universal, entre los candidatos propuestos por el legislativo⁵⁵. En

53 “Artículo 411.-

“i. La reforma total de la Constitución [...] tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo [...]. “ii. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular [...] o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional [...]. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio”.

54 Son bastante conocidas las decisiones del Tribunal Constitucional boliviano que permitieron a Evo Morales, primero, postularse a la reelección en el año 2014 (se dijo que su primer mandato, de 2006 a 2009, no debía ser considerado bajo los alcances de la actual Constitución), y luego, postularse en las elecciones de 2019 (con el argumento de que la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos prevalece sobre lo establecido en el artículo 168 de la Constitución).

55 “Artículo 182.

“i. Las Magistradas y los Magistrados del *Tribunal Supremo de Justicia* serán elegidas y elegidos mediante *sufragio universal*...”.

“Artículo 188.

“i. Las Magistradas y los Magistrados del *Tribunal Agroambiental* serán elegidas y elegidos mediante *sufragio universal*...”.

“Artículo 194.

el caso del Tribunal Constitucional, además, se señala que la sociedad civil y las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos pueden postular sus propios candidatos (art. 199.2); 2. El reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas como parte activa de la sociedad boliviana. Esta es una característica que no se encuentra en ningún artículo específico, sino que tiene un carácter transversal en la Constitución. Partiendo desde el Preámbulo, pasando por el artículo 1, en el cual se dice que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”, todo el texto está impregnado de este reconocimiento, y como muestra se tiene el uso recurrente de términos en aymara, quechua o guaraní⁵⁶, así como la nueva denominación de algunas instituciones clásicas, como el Tribunal Constitucional o el Parlamento, que ahora se denominan Tribunal Constitucional Plurinacional y Asamblea Legislativa Plurinacional, respectivamente.

La experiencia boliviana más recordada en este aspecto ha sido el proceso de revocatoria del mandato adelantado contra el presidente Evo Morales y ocho de los nueve prefectos departamentales, llevado a cabo el 10 de agosto de 2008. Este proceso se dio en un contexto de convulsión social debido a las iniciativas separatistas de algunas regiones, ante las cuales el propio Morales impulsó dicho proceso, con base en la Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular. Los resultados de este proceso fueron auspiciosos para el gobierno, pues fue respaldado por más del 67 % de los votos, cifra mayor en casi doce puntos a la que lo llevó a la Presidencia en 2005. Por su parte, los prefectos opositores de dos importantes regiones, La Paz y Cochabamba, fueron revocados de sus cargos.

4. LOS PRESIDENCIALISMOS FUERTES EN AMÉRICA LATINA

Latinoamérica es una región dominada por gobiernos presidencialistas, caracterizados porque el Ejecutivo no es elegido por el Legislativo sino mediante elección popular, a fin de que existan mayores garantías para que el segundo cumpla con su papel de contrapeso frente al primero.

Una de las principales críticas en contra del nuevo estilo constitucional se debe al hecho de que permita la concentración de poder en manos del Presidente. Al respecto, Gargarella señala que “la permanente, inequívoca

“1. Los miembros del *Consejo de la Magistratura* se elegirán mediante *sufragio universal*...”.
“Artículo 198.

“Las Magistradas y los Magistrados del *Tribunal Constitucional Plurinacional* se elegirán mediante *sufragio universal*...”.

56 A modo de ejemplo se tiene el artículo 8: “1. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaq ñan* (camino o vida noble)...”.

lucha antipresidencialista del radicalismo, orientada a democratizar el poder difuminándolo en la sociedad civil, aparecía, hacia fines del siglo, diluida, abandonada. Ahora, la izquierda se mostraba más cercana al *reclamo conservador* favorable a la adopción de un Poder Ejecutivo más fuerte⁵⁷, lo cual evidencia una contradicción evidente entre un Presidente con amplios poderes y una ciudadanía empoderada a través de diversos mecanismos de participación y el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos⁵⁸. El autor en cita indica que esto conduce a que los beneficios del constitucionalismo social no se reflejen de manera uniforme en la vida de las personas:

... más allá de sus extraordinarias innovaciones en lo que concierne a los derechos sociales, los reformadores han preservado constantemente nociones anticuadas en torno a la organización política. Han aceptado una tradición constitucional latinoamericana que pone énfasis en la autoridad centralizada y el fortalecimiento del poder presidencial. A diferencia de constituciones más liberales, como la de Estados Unidos, las de América Latina confieren al presidente el poder de declarar el estado de sitio, el poder de intervención federal, el de designar y remover ministros discrecionalmente, y el de legislar en algunos casos. La concentración del poder en el ejecutivo [...] hace que las promesas constitucionales sigan siendo aspiraciones y no algo real⁵⁹.

La explicación podría radicar en que quienes lideraron políticamente los procesos de este nuevo estilo constitucional, una vez en el cargo presidencial, han tenido una influencia decisiva en el diseño y ejecución de sus programas. Esto es fácil de apreciar debido, principalmente, a la personificación del régimen, al hecho de que se pueda identificar cada uno de estos procesos con un nombre en particular. Así, en Bolivia es Evo Morales, en Ecuador es Rafael Correa, y en Venezuela, Hugo Chávez. En este último caso es donde quizá se aprecia con mayor claridad esta personificación, pues, a casi cinco años del fallecimiento del Presidente aún se continúa hablando del “chavismo”. Pisarello, analizando la situación de Venezuela en el año 2009, señala que el fenómeno en examen representa una amenaza para la profundización democrática⁶⁰, lo cual es cada vez más evidente a la luz de los últimos acontecimientos.

57 GARGARELLA, R. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Madrid: Katz, 2014, 241.

58 Al respecto, Gargarella ensaya tres posibles respuestas al porqué de esta situación: 1. Autonomía e indiferencia; 2. Compensación, y 3. Necesidad. *Ibíd.*, 285-290.

59 GARGARELLA, R. *Dramas, conflictos y promesas del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *Anacronismo e Irrupción*. Vol. 3, n.º 4, 246-247. [En línea]. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/view/1045/933> [Consultado el 13 de enero de 2019].

60 PISARELLO. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999*, cit., 16.

Ahora, si bien es cierto las constituciones de estos países han otorgado a los presidentes un abanico de posibilidades para ejercer amplios poderes⁶¹, estos se han manifestado de manera palmaria debido a que sus legislativos han estado dominados por una mayoría afín al Presidente. Esto conlleva, como es fácil entender, que el Legislativo pierda o vea reducido sustancialmente su papel de contrapeso. Ahora bien, este cuadro inicial ha cambiado en el caso venezolano, y actualmente existe una situación anómala dado el funcionamiento paralelo de una Asamblea Nacional, dominada por la oposición, y una Asamblea Nacional Constituyente, de clara tendencia gobiernista. En el caso ecuatoriano, los próximos meses dirán cuál es la configuración del Parlamento dada la ruptura dentro del partido de gobierno; mientras que en el caso boliviano el oficialismo aún conserva las mayorías parlamentarias.

Estas dos características, amplios poderes otorgados al Presidente por el propio marco constitucional y el liderazgo político de este sobre la banca mayoritaria en el Parlamento, dan lugar a lo que los politólogos llaman “presidencialismo fuerte”, caracterizado, no porque en el diseño institucional exista una anulación de los demás poderes del Estado por parte del Ejecutivo, sino porque, dada la correlación de fuerzas en el Parlamento, este termina siendo un espacio que refuerza el poder político del Presidente.

Se ha intentado caracterizar a los procesos bajo estudio como democracias delegativas, pues estos, en términos de O'Donnell,

... se basan en la premisa de que quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. [...] [O]tras instituciones –por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo– constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente⁶².

A continuación agrega dicho autor que “las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña”. Esto último es lo que impediría configurar a los presidencialismos del NCLA como democracias delegativas, pues, a diferencia de la poca participación ciudadana y el alejamiento de esta respecto al gobierno, en los indicados procesos lati-

61 Como ejemplo, en Ecuador, el Presidente puede emitir como decreto ley un proyecto que se encuentre bajo el supuesto de omisión legislativa (art. 140).

62 O'DONNELL, G. *Democracia delegativa*. 1994, 12. [En línea]. Disponible en: http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf [Consultado el 5 de enero de 2019].

noamericanos se tienen numerosos mecanismos de participación popular, a través de los cuales la ciudadanía puede ejercer, por lo menos a nivel teórico, un auténtico y eficiente *accountability vertical*, es decir, una rendición de cuentas de tipo electoral de los representantes hacia su representados, como las consultas populares con carácter vinculante, o los referéndums revocatorios de todo cargo de elección popular, incluido al de Presidente. Como muestra de ello, en Venezuela, desde 1998 hasta 2018, se ha llevado a cabo una veintena de procesos electorales, mientras que en Bolivia y Ecuador, desde 2009 hasta 2018, han sido más de una decena en cada caso.

5. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO PARA LA DEMOCRACIA

El NCLA, por el hecho de contener un diseño institucional complejo, con instituciones innovadoras principalmente en el ámbito de la participación ciudadana, plantea enormes desafíos para la democracia. Estos mecanismos de participación requieren de madurez y cultura política, tanto entre los gobernantes como entre los gobernados, y en especial entre en estos últimos, pues se amplían de tal manera que su uso abusivo y desmedido puede llegar a afectar la estabilidad política del país. Si bien es cierto los países que conforman este nuevo constitucionalismo estuvieron encabezados por líderes que gozaban de un amplio respaldo popular, y por tanto tenían una suerte de “blindaje” popular ante mecanismos como los referéndums revocatorios, esa situación ha ido cambiando a lo largo de los años, sobre todo en los casos de Venezuela y Ecuador.

Por ello, los desafíos para el NCLA son, en primer lugar, los de cualquier constitucionalismo, esto es, lograr una identidad entre la Constitución formal y la Constitución material. Gargarella⁶³, al referirse a las nuevas constituciones latinoamericanas, afirma que “parece un hecho que –como ya ha ocurrido en otras cláusulas constitucionales– una sección entera de la Constitución, que parecía dormida, ha comenzado a desperezarse, y muestra voluntad de ponerse de pie, de ir incorporándose de a poco. Es difícil saber, todavía, si ello terminará ocurriendo y, en todo caso –y lo que es más relevante– cuáles podrán ser las implicaciones que se sigan a partir de tal acontecimiento”.

Por otra parte, este nuevo estilo plantea algunos desafíos propios de sus características más resaltantes. Estos desafíos se expresan, por un lado, en ser capaces de dar continuidad a sus diseños institucionales más allá del cambio de gobierno o líderes políticos, es decir, en demostrar que se encuentran arraigados en la conciencia social del país para poder trascender el episodio histórico que les dio lugar. Por otro lado, y vinculado a lo anterior, se debe mencionar que la ciudadanía cuenta con varios mecanismos de participación,

63 GARGARELLA y COURTIS. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 32-33.

siendo por tanto un desafío que estos no sean usados con afanes desestabilizadores, sino con madurez y cultura política a fin de alcanzar auténticos fines democráticos.

Otro desafío que, según los últimos sucesos, viene perdiéndose en casos como el venezolano, es el referido al control de los órganos políticos por parte de aquellos que no lo son. Es decir que el poder ejecutivo y el legislativo pueden tener una configuración y relaciones acordes con la negociación política que se produzca, pero esta negociación no debe alcanzar a órganos como los del sistema electoral o el sistema de justicia, ni al Defensor del Pueblo o el Contralor General, entre otros, que siempre deben actuar con la mayor independencia y neutralidad posible frente a las acciones de los primeros.

Quizá uno de los desafíos más importantes sea el referido a la profundización democrática en la organización del poder, pues, como señala Gargarella, “los constituyentes tendieron a dejar intocada la ‘sala de máquinas’ de la Constitución, esto es, el área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de decisiones democrático. Las puertas de la ‘sala de máquinas’ quedaron cerradas bajo candado”⁶⁴. Esto, partiendo de la idea de que, si bien el reconocimiento y la ampliación de catálogos de derechos son necesarios para una mejor convivencia, no son suficientes, pues su efectivización depende de las decisiones que se adoptan en la hoy impenetrable “sala de máquinas”.

CONCLUSIONES

1. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano nace como parte de un proceso político que busca dar respuesta al descontento popular originado por la situación de desigualdad y pobreza en los países de la región luego de la década de los noventa, en la cual esta habría debido ser disminuida considerablemente.

2. La democracia en estos países ya no se sustenta en los partidos políticos tradicionales, tan desacreditados por su papel en los años noventa, sino en los movimientos sociales o partidos políticos nuevos⁶⁵, que representan espacios con una amplia legitimidad social, sin que esto signifique que no sean objeto de cuestionamientos.

3. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano es un estilo constitucional que, a diferencia del tradicional, se preocupa por su legitimidad, es decir, pretende tener una aceptación ciudadana sostenida en el tiempo. Esto va

64 GARGARELLA. *La sala de máquinas de la Constitución*, cit., 333.

65 En Venezuela, el Movimiento Quinta República (MVR) fue creado en 1997 y llevó al poder a Hugo Chávez en 1998. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS), creado en 1987, fue refundado en 1997 y llevó al poder a Evo Morales en 2005. En Ecuador, el Movimiento Alianza País fue creado en 2006 y llevó al poder a Rafael Correa ese mismo año.

perdiendo vigencia cuando se está ante escenarios como el que actualmente se vive en Venezuela.

4. Las constituciones del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano no son idénticas entre sí, pero se mantienen en el mismo estilo, pues poseen rasgos comunes que se vuelven transversales, los cuales podrían encuadrarse en el ámbito político, cultural, social y ambiental. Entre estos destaca la mayor participación de la población en la gestión del gobierno a todos sus niveles, incluyendo la posibilidad de revocatoria de todos los cargos de elección popular; asimismo, se tiene la elección de los miembros de los máximos tribunales de justicia por sufragio universal, como ocurre en Bolivia. Otro de sus rasgos eminentes consiste en la extensión de su articulado, debido ante todo a un largo catálogo de derechos y a un complejo entramado de nuevas instituciones. También se reconocen nuevos entes como titulares de derechos: es el caso de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos en Bolivia y de la “Pacha Mama” en Ecuador.

5. La exacerbación de los poderes atribuidos al Presidente, que algunos consideran como síntoma de un paulatino abandono de la senda democrática, se debe, en especial, a una situación contingente, en la cual el Presidente cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria que, en vez de fungir como contrapeso, refuerza sus poderes.

6. Mediante estos procesos latinoamericanos se intentaría superar un déficit histórico en la región: el del Estado social. Este, además, viene acompañado de un liderazgo fuerte que apuesta, o por lo menos así lo hizo en sus inicios, por la vía democrática para llegar al poder. Dicho Estado busca concretizar y universalizar los derechos económicos, sociales y culturales, que en la región habían sido meramente nominales. Como sostuvo Isaiah Berlin en su célebre discurso inaugural en Oxford en 1958: “Es verdad que ofrecer derechos políticos y salvaguardias contra la intervención del Estado a hombres que están medio desnudos, mal alimentados, enfermos y que son analfabetos, es reírse de su condición”⁶⁶.

7. Las constituciones del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, como afirma Gargarella⁶⁷, son “instrumentos más complejos de lo que parecen. Ellas merecen ser estudiadas con atención, antes que ser simplemente rechazadas o ridiculizadas. [...] [E]llas han representado una condición importante para el mejoramiento de la vida de muchos individuos y grupos, aunque todavía encierran fuertes tensiones y defectos”. En el mismo sentido opina Antonio de Cabo, citado por Pisarello, al referirse a la Constitución venezolana: “tendría un ‘corazón democrático radical –acaso rousseauiano–’, que se

66 BERLIN, ISAIAH. *Dos conceptos de libertad*. 1958, 4. [En línea]. Disponible en: <https://wold.fder.edu.uy/contenido/rll/contenido/licenciatura/isaiah-berlin-dos-conceptos-de-libertad-1858.pdf> [Consultado el 20 de enero de 2019].

67 GARGARELLA y COURTIS. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, cit., 41.

expresa en el predominio de la democracia participativa [...], y un ‘corazón madisoniano institucional, basado en un compleja arquitectura de poderes, de frenos y contrapesos, de innovadoras formas de actuación pública’⁶⁸.

8. Por último, si bien es cierto estas constituciones son en gran medida producto de procesos políticos específicos de ruptura democrática, se debe marcar una línea divisoria clara entre las actitudes políticas de los gobiernos que las impulsaron, criticables en algunos casos, y el espíritu de los textos, sus objetivos y fundamento. Es decir, no sería adecuado ni justo cuestionar la esencia del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano a partir de las crisis sociales, políticas y económicas que puedan haber generado los gobernantes de turno. Aquí, como señala Rubén Martínez, “entramos en la dinámica, ya no del poder constituyente, sino del poder constituido; y, dentro de esta [...] no ha existido, quizá, una búsqueda absoluta para que siempre se apliquen las constituciones”⁶⁹.

REFERENCIAS

- APARICIO WILHELMI, M. *Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del sur*. En NOGUERA FERNÁNDEZ, A. et al., *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la crisis*. Madrid: Sequitur y CEPS, 2012.
- BERLIN, I. *Dos conceptos de libertad*. 1958. [En línea]. Disponible en: <https://wold.fder.edu uy/contenido/rll/contenido/licenciatura/isaiah-berlin-dos-conceptos-de-libertad-1858.pdf>
- BOBBIO, N. *Democracia y secreto*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Bolivia. Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular. [En línea]. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/263>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. [En línea]. Disponible en: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php
- Constitución de la República del Ecuador. [En línea]. Disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Constitución Política de Bolivia. [En línea]. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/lista/9>
- COUSO, J. *Las democracias radicales y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*. Buenos Aires: Librería/SELA, 2014.
- DE OTTO, I. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 2012.

68 PISARELLO. *Un largo Termidor*, cit., 200.

69 SOSA. *¿Qué es el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”?*, cit., 302.

- DE VERGOTTINI, G. *Las transiciones constitucionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [En línea]. Disponible en: <https://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ORGANICA-DE-GARANTIAS-JURISDICCIONALES-Y-CONTROL-CONSTITUCIONAL.pdf>
- Ecuador. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. [En línea]. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010_leyparticipacionciudadana_ecu.pdf
- GARGARELLA, R. *Dramas, conflictos y promesas del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *Anacronismo e Irrupción*. Vol. 3, n.º 4. [En línea]. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/view/1045/933>
- GARGARELLA, R. *El “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”*. En *Estudios Sociales*. Año XXV, n.º 48, 2015. [En línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6198799.pdf>
- GARGARELLA, R. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Madrid: Katz, 2014.
- GARGARELLA, R. *Sobre el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”*. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 27, n.º 01, 2018. [En línea]. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/RUCP/article/view/13>
- GARGARELLA, R. y COURTIS, C. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.
- GAVIRIA DÍAZ, C. *Los derechos económicos y sociales en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *El nuevo constitucionalismo en América Latina. Memorias del encuentro internacional “El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI”*. Quito, Editora Nacional y Corte Constitucional de Ecuador, 2010.
- GUASTINI, R. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. En CARBONELL, M. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003.
- LANZARO, J. *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- LINZ, J. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- O'Donnell, G. *Democracia delegativa*. 1994. [En línea]. Disponible en: http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf
- PALACIOS ROMEO, F. *Nuevo constitucionalismo en Latinoamérica. Un propuesta frente a la crisis del Behemoth occidental*. Pamplona: Aranzadi, 2012.
- PARAMIO, L. *Crisis y cambio del modelo económico*. En *Historia contemporánea de América Latina*. Vol. VI. *Reformas económicas y consolidación democrática*. Madrid: Síntesis, 2006.
- PISARELLO, G. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999: balance de una década*. 2009. [En línea]. Disponible en: <http://www.>

sinpermiso.info/textos/el-nuevo-constitucionalismo-latinoamericano-y-la-constitucion-venezolana-de-1999-balance-de-una-dcada

PISARELLO, G. *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta, 2014.

PISARELLO, G. *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Madrid: Trotta, 2011.

RAMÍREZ-NÁRDIZ, A. *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?* En *Vniversitas*, Pontificia Universidad Javeriana. N.º 132, 2016. [En línea]. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.nclcd>

ROSANVALLON, P. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SALAZAR UGARTE, P. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica y III, UNAM, 2006.

SALAZAR UGARTE, P. *Radiografía de un ornitorrinco: el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *Cinco ensayos latinoamericanos*. México: Fontamara, 2013.

SOSA, J. *¿Qué es el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”? Entrevista a Rubén Martínez Dalmau*. En *Gaceta Constitucional*. T. 52, 2012. [En línea]. Disponible en: https://www.academia.edu/3827489/_Qu%C3%A9_es_el_nuevo_constitucionalismo_latinoamericano_Entrevista_a_Rub%C3%A9n_Mart%C3%ADnez_Dalmau

UPRIMNY, R. *Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos*. En GARAVITO RODRÍGUEZ, C. (coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

VALADÉS, D. *Estudio introductorio*. En HÄBERLE, P. *El Estado constitucional*. México: III, UNAM, 2001.

VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R. *¿Se puede hablar de un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* 2014. [En línea]. Disponible en: http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Rube%C2%A6%C3%BCn-Marti%C2%A6%C3%BCnez-Dalmau.-Se-puede-hablar-de-un-nuevo-constitucionalismo-latinoamericano-como-corrente-doctrinal-sistematizada.pdf

VICIANO PASTOR, R. y MARTÍNEZ DALMAU, R. *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

VILLABELLA, C. *Constitución y democracia en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. En *IUS*. N.º 25, 2010. [En línea]. Disponible en: <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/216>