

CAPÍTULO CUARTO

LAS CONSULTAS POPULARES EN MANOS DE LAS PRESIDENCIAS EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las consultas populares, ¿una forma de fortalecer a la ciudadanía?* III. *Regulación jurídica de las consultas populares en manos de las presidencias.* IV. *Los hallazgos de la comparación.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN¹

Las consultas populares son la institución de democracia directa más común y utilizada en América Latina. Dicha figura está reconocida en prácticamente toda la región ([#ObservatorioReformas](#), 1977-2022). En principio, la expresión “consulta popular” puede ser entendida como una denominación amplia que admite dos modalidades: el referéndum y el plebiscito. Desde esa perspectiva, la primera es el género, y los segundos, dos subtipos o especies. Teóricamente, el referendo ha sido considerado como un mecanismo activado por la ciudadanía o sus representantes en sede legislativa, con el fin de aprobar

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [[#ObservatorioReformas](#)], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el marco del 2o. Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020. La autora agradece la lectura y los comentarios realizados por dos colegas del [#ObservatorioReformas](#).

o rechazar leyes o cambios normativos, sean legales o constitucionales; por su parte, el plebiscito es un instrumento promovido por el Poder Ejecutivo, con el fin de que la ciudadanía se pronuncie (a favor o en contra) respecto de un acto de gobierno, ya sea una política pública determinada o una medida gubernamental.

A partir de esa caracterización, la diferencia entre uno y otro residiría en el origen y la cuestión propuesta: los referendos son activados directamente por la ciudadanía o mediante sus representantes populares, y versan sobre propuestas normativas. Por otro lado, los plebiscitos son iniciados por el órgano ejecutivo y tratan sobre determinaciones gubernamentales que pueden o no generar un marco normativo (Biscaretti di Ruffia, 1982: 422-425; García Pelayo, 1984: 183-184; Santos Olivo, 2010: 489 y ss.). Sin embargo, dicha distinción doctrinal no encuentra reafirmación en los ordenamientos jurídicos de los países latinoamericanos. De una revisión comparada de los textos constitucionales resulta, por el contrario, que los términos “consulta”, “referéndum” y “plebiscito” son tratados como sinónimos o nociones intercambiables, inclinación que también es admitida en la literatura (Lissidini *et al.*, 2008: 13-62; Lissidini, 2011: 11-40; Zovatto, 2019; Tuesta Soldevilla y Welp, 2020: 9-21). En este trabajo empleo el término “consulta popular” con este último sentido genérico.

Uno de los criterios de distinción con mayor aceptación en el lenguaje académico consiste en el origen de la iniciativa. De acuerdo con esta perspectiva, los mecanismos participativos son clasificados en dos grandes bloques: “desde arriba”, cuando son impulsados por los órganos legislativos o ejecutivos, y “desde abajo”, cuando son promovidos por la ciudadanía. En Uruguay —que destaca por una larga y rica tradición participativa—, las consultas populares sólo pueden ser promovidas por el electorado, en contraste con Argentina, Brasil, Chile y Guatemala, donde las consultas sólo pueden ser activadas por el Congreso o el Poder Ejecutivo (Welp, 2014; Porrás y Ramírez, 2015). No obstante, en la mayoría de los casos se admiten las tres posibilidades, esto es, pueden ser impulsadas por los ejecutivos, los legislativos y/o la ciudadanía: Bolivia, Costa Rica, Colombia, Honduras, Ecuador, México y Venezuela.²

En oposición al pasado autoritario de la región, en el que las consultas fueron mayoritariamente iniciadas por el Poder Ejecutivo y con regulaciones *ad hoc*, desde la década de 1990 se ha optado por incorporar y regular las consultas populares desde los propios textos constitucionales y normas genera-

² A lo que habría que agregar aquellos casos donde no se especifica quién puede iniciar las consultas, como en El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Dominicana.

les, ampliando las posibilidades de participación ciudadana. A principios de siglo XXI, se unirían a dicha tendencia Costa Rica (2002), Bolivia (2004) y Honduras (2003) mediante sendas reformas constitucionales. República Dominicana (2010) y México (2012) han sido los últimos países en adoptarlas.

Sin embargo, los avances normativos de las últimas dos décadas no han impedido que en algunas ocasiones las propias presidencias se arroguen a sí mismas, mediante decretos presidenciales, la facultad de colmar los huecos desatendidos por los legisladores o, incluso, de crear los supuestos normativos y reglas procesales aplicables a las consultas populares. En el periodo 1999-2019, ejemplos de lo anterior son los referendos constituyentes convocados por decreto ejecutivo de los mandatarios Hugo Chávez (1999) y Rafael Correa (2007), que darían origen a las normas fundamentales hoy vigentes en Venezuela y Ecuador, respectivamente.³

TABLA I. REGULACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN AMÉRICA LATINA (1967-2019)

<i>País</i>	<i>Legislación</i>
Argentina	Constitución 1994, Ley 24.747 (1996), Ley 25.432 (2001).
Bolivia	Reforma constitucional 2004, Constitución 2009, Ley 26 (2010).
Brasil	Constitución 1988, Ley 9709 (1998).
Chile	Constitución 1980, Ley 21200 (2019).
Colombia	Constitución 1991, Ley 134 (1994), Ley 1757 (2015).
Costa Rica	Reforma constitucional 2002, Ley 8492 (2006).
Ecuador	Constitución 1979, Constitución 1998, Constitución 2008, Código Electoral 2009, Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010.
El Salvador	Constitución 1983.
Guatemala	Constitución 1985, Reforma constitucional 1993.
Honduras	Reforma constitucional 2003, Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana 2013.
México	Reforma constitucional 2012, Ley Federal de Consulta Popular 2014, Reforma constitucional 2019.
Nicaragua	Constitución 1987, Constitución 1995.

³ Sobre el tema existe una amplia literatura, como los textos de Brewer Carías (2009: 477-517); Salgado (2009: 263-284); Gutiérrez y Acuña (2012: 7-28).

<i>País</i>	<i>Legislación</i>
Panamá	Constitución 1972, Reforma constitucional 2004.
Paraguay	Constitución 1992, Código Electoral 1996.
Perú	Constitución 1994, Ley 26300 (1994).
República Dominicana	Constitución 2010.
Uruguay	Constitución 1967.
Venezuela	Constitución 1999.

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

En lo que va del siglo XXI, países como Panamá (2004) y República Dominicana (2010) han reconocido constitucionalmente dichas figuras, pero no han especificado los requisitos para su activación. Venezuela (1999) se ha limitado a establecer las reglas básicas de operación de las consultas en la carta constitucional, mientras que otros países han emitido, además, normas secundarias, con el fin de reglamentarlas: Argentina (2001), Bolivia (2010), Chile (2019), Colombia (2015), Costa Rica (2006), Ecuador (2009 y 2011), Honduras (2013) y México (2014).

Los países latinoamericanos han adoptado disímiles reglas, requisitos y modalidades. La pluralidad terminológica y las divergencias legales, además de generar confusiones, dificultan la realización de ejercicios comparados y la comprensión general de este tema. Una mayor regulación no quiere decir necesariamente mejor regulación. No siempre la celebración de las consultas está acompañada de una legislación que establezca con claridad las reglas de procedimiento, los límites y alcances de los ejercicios participativos. Esta situación deja un margen amplio de discrecionalidad en manos de las autoridades estatales al momento de su ejecución, creando incerteza entre los actores que intervienen en la activación de la consulta y la ciudadanía en general (Tuesta Soldevilla y Welp, 2020: 13).

Algunas veces han sido los órganos encargados de organizar y ejecutar las elecciones los encomendados de llenar las lagunas legales, ya sea mediante resoluciones administrativas, decisiones jurisdiccionales o reglamentos especializados. Éste es el caso del referéndum impulsado por el presidente Óscar Arias Sánchez, en 2007, con el fin de ratificar un tratado de carácter comercial.⁴ En ese entonces, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) emi-

⁴ Me refiero al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC), 2007.

tió el reglamento de la Ley del referéndum,⁵ aprobada un año antes por la Asamblea Legislativa (Raventós, 2014: 173). Como se muestra más adelante, las magistraturas ejercen un papel relevante en la definición e interpretación de las formalidades que deben cumplir las consultas populares.

El diseño normativo, es decir, la manera en que están reguladas las consultas populares, desde los propios textos constitucionales y las normas generales, condiciona el funcionamiento de tales mecanismos y, también, los efectos que pueden suscitar en los ordenamientos jurídicos de los países que las adoptan. Las consultas populares pueden generar incentivos para promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero al mismo tiempo fomentar la concentración de poder a favor del gobierno.

II. LAS CONSULTAS POPULARES, ¿UNA FORMA DE FORTALECER A LA CIUDADANÍA?

A pesar de ser consideradas formas de empoderamiento ciudadano, en las últimas décadas la mayoría de las consultas populares, a nivel nacional, han sido activadas desde arriba por los poderes públicos. En el periodo que va de 1999 a 2019, las presidencias han tenido un papel prominente en la promoción de las consultas, referendos y plebiscitos en al menos doce ocasiones y en seis países distintos: Bolivia (2004 y 2008), Colombia (2003 y 2016), Costa Rica (2007), Ecuador (2006, 2007, 2011 y 2018), Perú (2018) y Venezuela (1999 y 2007).⁶ Frente a esos casos resulta difícil afirmar que la aplicación de las consultas populares a nivel nacional ofrezca mayor protagonismo a la ciudadanía, ya que ésta ha desempeñado más bien un papel de control y freno antes que de creación e innovación (Zovatto, 2019: 208).

Una de las razones que podría explicar la centralidad de los poderes ejecutivos en la activación de las consultas se encuentra en los propios diseños institucionales de dichas figuras. En principio, la puesta en marcha de estos mecanismos por parte de los ejecutivos encuentra menos dificultades que su activación por decisión de las asambleas o la ciudadanía. Estas últimas exigen siempre la conjunción de un número relevante de voluntades, la actualización de determinadas condiciones y el cumplimiento de otros tantos requisitos legales.

⁵ TSE, Reglamento para los Procesos de Referéndum (2007).

⁶ Hago referencia a las consultas, referendos o plebiscitos, a escala nacional, promovidos formalmente por las presidencias, de conformidad con la normativa vigente o creada para tal efecto. No se incluyen aquí las iniciativas cuya autoría intelectual sea atribuida a los ejecutivos, pero que hayan sido impulsadas por otros actores políticos afines al gobierno.

Al mismo tiempo que las Constituciones han ido poniendo en manos de la ciudadanía más y nuevas formas de participación política, han hecho lo mismo con el Poder Ejecutivo, al otorgarle la posibilidad de apelarse directamente al pueblo, algunas veces, sin la necesidad de transitar por los intrincados mecanismos de intermediación política para hacer pasar sus propuestas o decisiones. Mediante las consultas, los presidentes han ampliado su poder de influencia en la política nacional, poniendo a consideración de la ciudadanía todo tipo de asuntos: políticas de gobierno (Bolivia 2004 y Ecuador 2006), acuerdos de paz (Colombia 2016) y tratados internacionales (Costa Rica 2007). Pero también se ha permitido la revocatoria de mandato sobre sus propios cargos (Bolivia 2008), además de reformas constitucionales de primer orden (Colombia 2003 y Venezuela 2007, Ecuador 2011, Ecuador 2018 y Perú 2018) e, incluso, la convocación de asambleas constituyentes (Venezuela 1999 y Ecuador 2007).

La tasa de éxito de las consultas presidenciales no es un dato menor: de las doce consultas impulsadas por los ejecutivos en lo que va del siglo, nueve fueron aprobadas (Venezuela 1999; Bolivia 2004; Costa Rica 2007; Ecuador 2006, 2007, 2011 y 2018), dos de ellas parcialmente (Bolivia 2008 y Perú 2018) y sólo en tres ocasiones fueron rechazadas por la ciudadanía (Colombia 2003 y 2016, junto a Venezuela 2007).

TABLA II. ÉXITO DE LAS CONSULTAS
PROMOVIDAS POR LAS PRESIDENCIAS (1999-2019)

<i>Consulta</i>	<i>Sentido de la votación</i>
Bolivia 2004	Aprobada
Bolivia 2008	Parcialmente aprobada
Colombia 2003	Rechazada
Colombia 2016	Rechazada
Costa Rica 2007	Aprobada
Ecuador 2006	Aprobada
Ecuador 2007	Aprobada
Ecuador 2011	Aprobada
Ecuador 2018	Aprobada

<i>Consulta</i>	<i>Sentido de la votación</i>
Perú 2018	Parcialmente aprobada
Venezuela 1999	Aprobada
Venezuela 2007	Rechazada

FUENTE: elaboración propia.

Las consultas populares promovidas por las presidencias no sólo son relevantes por el número de veces que han sido impulsadas, por los asuntos que se han decidido y por los resultados obtenidos. Lo son también porque mediante las consultas populares las presidencias han adquirido una amplia batería de potestades jurídicas: no sólo han podido reformar o enmendar normas constitucionales, modificar legislaciones secundarias y abrogar leyes completas, sino también ordenar la reestructuración de otros poderes públicos e, incluso, llamar a la instauración de asambleas con plenos poderes para sustituir los órdenes constitucionales vigentes.

A pesar de la tendencia general de agrupar las consultas iniciadas por los poderes ejecutivos y legislativos en una misma categoría, en aras de diferenciarlas de aquellas promovidas por la ciudadanía, desde un punto de vista jurídico se vuelve relevante distinguir las consultas que pueden ser impulsadas por uno y otro órgano, debido a las funciones atribuidas a cada uno de ellos de acuerdo con el principio de división de poderes que caracteriza a todo Estado constitucional y democrático. Como podrá observarse en este trabajo, por medio de las consultas populares, los órganos ejecutivos han extendido sus facultades normativas y obtenido algunas otras atribuciones de gran calado, que se alejan de la tradicional distribución de poderes que, entre otras cosas, prohíbe al Ejecutivo elaborar normas generales y abstractas dotadas de fuerza de ley (Guastini, 2001: 75).

En adelante, se ofrece una aproximación de la regulación normativa de las consultas populares, con carácter nacional, previstas en las Constituciones de aquellos países cuya activación ha estado a cargo de las presidencias durante el periodo que va de 1999 a 2019: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. El objetivo de este ejercicio es dar cuenta de la diversidad de arreglos institucionales de las consultas iniciadas por los ejecutivos, con el fin de arrojar luz sobre las facultades adquiridas por las presidencias mediante dichas instituciones, a partir de los supuestos contemplados a nivel constitucional y legal.

III. REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS CONSULTAS POPULARES EN MANOS DE LAS PRESIDENCIAS

En el periodo 1999-2019, en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, los órganos ejecutivos han podido accionar diversas consultas populares a nivel nacional, en ciertos supuestos y bajo determinadas condiciones. Los países latinoamericanos no sólo han regulado de manera distinta las consultas que pueden ser promovidas por las presidencias, sino que han establecido requisitos legales diferentes dependiendo del objetivo que se persigue con dicho mecanismo. De tal forma que la materia sobre la que versan las consultas populares se vuelve un criterio de especial relevancia para reportar las especificidades de cada ejercicio participativo.

De acuerdo con el tipo de asunto que se somete a consideración de la ciudadanía, las consultas en manos de los ejecutivos pueden ser clasificadas en seis categorías: 1) plebiscitos o consultas nacionales (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela); 2) referendos sobre tratados internacionales (Ecuador y Venezuela); 3) referendos sobre leyes (Costa Rica y Venezuela); 4) referendos de reforma constitucional (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela); 5) referendos de enmienda constitucional (Ecuador y Venezuela), y 6) referendos (Bolivia) o consultas (Ecuador) para convocar a asambleas constituyentes.⁷

En Venezuela y Ecuador, las presidencias tienen más oportunidades de someter cuestiones a consideración del electorado. En ambos países, las Constituciones reconocen la potestad presidencial para promover consultas nacionales y referendos aprobatorios de tratados internacionales. Además, pueden impulsar enmiendas constitucionales y reformas parciales a la Constitución,

⁷ Nótese que en ningún caso se prevé la posibilidad de que las presidencias promuevan mediante consulta la revocación de su propio mandato o el de otros cargos de elección popular; dicha facultad corresponde exclusivamente a las asambleas legislativas y/o la ciudadanía. Sin embargo, la realidad ha superado dicha regla en al menos una ocasión. Es el caso del referéndum revocatorio celebrado por Bolivia en 2008. Un año antes de la aprobación de la nueva Constitución, el (entonces) presidente Evo Morales presentó una iniciativa de ley para convocar la revocatoria de su cargo, el del vicepresidente y el de las prefecturas departamentales. El proyecto fue acogido y aprobado por el Congreso. Dado que en ese momento la revocatoria de mandato no estaba contemplada en el texto constitucional ni en la legislación reglamentaria, el Congreso emitió una ley *ad hoc* para realizar aquel referéndum del que el presidente, el vicepresidente y la mayoría de las prefecturas —salvo las de La Paz y Cochabamba— saldrían victoriosos. A partir de la Constitución de 2009, la revocatoria de mandato sólo puede ser promovida por la ciudadanía.

que serán aprobadas mediante referéndum. Adicionalmente, en Venezuela, la Presidencia puede someter a referéndum la abrogación de leyes (la eliminación total o parcial de una norma vigente). En Ecuador, el Ejecutivo no tiene ese poder, pero puede convocar la instalación de una asamblea constituyente mediante referéndum, lo mismo que en Bolivia, donde el presidente está facultado por la legislación secundaria para activar referendos nacionales.

TABLA III. TIPO DE CONSULTAS
 QUE PUEDEN SER PROMOVIDAS
 POR LAS PRESIDENCIAS

<i>Categoría</i>	<i>Países</i>
Plebiscitos o consultas nacionales	Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela
Referendos sobre tratados internacionales	Ecuador y Venezuela
Referendos sobre leyes	Costa Rica y Venezuela
Referendos de reforma constitucional	Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela
Referendos de enmienda constitucional	Ecuador y Venezuela
Referendos o consultas para convocar asambleas constituyentes	Bolivia y Ecuador

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

En Colombia, la facultad presidencial para convocar a plebiscitos de alcance nacional está determinada por la Constitución, junto a la posibilidad de someter a referendo proyectos de reforma constitucional. Análogamente, este último supuesto está contemplado por la Constitución de Costa Rica. En ese país, la presidencia también puede activar referendos para aprobar o abrogar leyes. Asimismo, en Perú existe una sola oportunidad para que la ciudadanía se exprese sobre las propuestas del presidente, tratándose de las iniciativas de reforma constitucional previamente consensuadas en sede legislativa.

TABLA IV. CONSULTAS POPULARES
QUE PUEDEN SER PROMOVIDAS
POR LAS PRESIDENCIAS EN CADA PAÍS

<i>País</i>	<i>Nombre</i>
Bolivia	Referendos nacionales.
	Referendos para convocar a asambleas constituyentes.
Colombia	Plebiscitos nacionales.
	Referendos sobre iniciativas de reforma a la Constitución.
Costa Rica	Referendos para aprobar o derogar leyes.
	Referendos sobre iniciativas de reforma a la Constitución.
Ecuador	Consultas populares.
	Referendos para aprobar tratados internacionales.
	Referendos de enmienda constitucional.
	Referendos sobre iniciativas de reformas a la Constitución.
	Consultas populares para convocar a asamblea constituyente.
Perú	Referendos sobre iniciativas de reformas a la Constitución.
Venezuela	Referendos consultivos en materias de trascendencia nacional.
	Referendos aprobatorios de tratados internacionales.
	Referendos abrogatorios de leyes.
	Referendos sobre iniciativas de reformas a la Constitución.
	Referendos sobre enmiendas constitucionales.

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

Si bien en un mismo Estado es posible identificar distintos tipos de consultas que pueden ser impulsados por las presidencias, las regulaciones de cada una difieren tanto de país a país, que es difícil identificar tendencias

claras. Sin embargo, tal diversidad puede ser explicada a partir de cinco criterios que sobresalen en la reglamentación de los países estudiados:

- *El sujeto que promueve la consulta.* Esta regla admite al menos cuatro posibilidades. No siempre las consultas pueden ser iniciadas por voluntad unilateral del presidente, ya que en algunas ocasiones éste debe activarlas junto a su gabinete (o consejo de ministros); en otras, debe conseguir el acuerdo de la asamblea legislativa; en algunas, el presidente está obligado a promoverlas junto a su gabinete y obtener la aprobación del Congreso. De conformidad con lo anterior, puede asumirse que la activación de la consulta será más sencilla cuando dependa exclusivamente de la voluntad del presidente, y más dificultosa cuando necesite, además, de la participación del Poder Legislativo, sobre todo en aquellos casos en que se requiere de una mayoría absoluta (mitad más uno de los votos) o calificada.
- *Las materias excluidas de ser sometidas a consulta.* Algunos países exceptúan ciertos asuntos que, dada su trascendencia, no pueden ser votados mediante referéndum. Es común encontrar tales cláusulas en las consultas sobre iniciativas de ley o la introducción de cambios constitucionales, como sucede en Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. Entre los contenidos no sujetos a consulta destacan las materias tributaria, presupuestaria, fiscal, junto a aquellas que reconocen y garantizan derechos humanos, entre otras. Esta regla contribuye a delimitar con mayor rigor la esfera de acción de los poderes públicos (incluida la del Ejecutivo, por supuesto) para convocar a ejercicios participativos. Por el contrario, cuando las normas son omisas sobre este punto, dejan mayor discrecionalidad en manos del gobierno para determinar las cuestiones que en la esfera de su competencia puede consultar a la ciudadanía.
- *El control previo de constitucionalidad.* Se trata de un mecanismo de naturaleza jurisdiccional según el cual el máximo órgano judicial de un país verifica la conformidad de la convocatoria a consulta con el contenido del texto constitucional antes de la celebración del referéndum. Como resultado de ese ejercicio, el órgano jurisdiccional emite un dictamen de constitucionalidad sobre la convocatoria. Su importancia es fundamental, puesto que las magistraturas determinan la validez del referéndum a la luz de las normas fundamentales de cada país y verifican que se hayan cumplido con los requisitos formales (procedimentales) y sustanciales (de contenido) exigidos para cada caso. En este momento, los jueces pueden cotejar, entre otras cosas, que la consulta verse sobre los asuntos permitidos por las leyes o,

dicho en otras palabras, que no se refiera a las cuestiones prohibidas por la Constitución. Este mecanismo está previsto por las normas de Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador en al menos algún tipo de consulta, salvo en Perú y Venezuela, donde no está contemplado en ninguna ocasión.

- *El quórum de participación.* Es cuando se exige un número mínimo de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que deben votar para considerar válida la celebración de una consulta. Éste es el caso, por ejemplo, de los plebiscitos nacionales en Colombia (que exigen al menos el 50% del censo electoral) y de los referendos sobre leyes en Costa Rica y Venezuela (que demandan al menos el 40% del padrón).
- *El umbral de votación.* Se presenta cuando las normas fijan la proporción mínima de votos afirmativos que debe alcanzarse para estimar vinculantes los resultados de una consulta. Por regla general, las legislaciones de los países consideran válido un referendo con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes.

Los tipos de consultas que pueden ser activadas por las presidencias son diversas. En la mayoría de los casos analizados, las diferencias parecen mayores que las similitudes, en tanto que un mismo tipo de consulta ha sido regulado de manera distinta en cada país. A partir de los criterios arriba descritos, se llama la atención respecto de los contrastes más significativos entre los diseños institucionales evaluados.

1. *Plebiscitos, referendos o consultas nacionales*

En Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, las presidencias tienen la facultad de convocar a la ciudadanía sobre “asuntos de interés nacional”. El caso de Colombia es el más sobresaliente, al establecer mayores requisitos para ser activados por el presidente. Es el único país que excluye ciertas materias de ser sometidas a plebiscito,⁸ donde el presidente necesita del apoyo del Consejo de Ministros y el voto favorable del Congreso para activarlo, y en el que se requiere de un quórum de participación de al menos 50% del censo electoral para que sus resultados sean obligatorios. Los referendos nacionales de Bolivia son parecidos al caso colombiano, salvo porque la ini-

⁸ En ningún caso, el plebiscito puede versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial ni modificar la Constitución (Ley Estatutaria 1757, 2015, artículos 20, inciso c, y 31 y 32).

ciativa puede hacerla el presidente en solitario, y la convocatoria está sujeta a un control doble de carácter jurisdiccional: uno técnico a cargo del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y otro de carácter constitucional por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).⁹ Como en Colombia, las leyes prohíben una serie de cuestiones de ser consultadas a la ciudadanía;¹⁰ además, para que los resultados del referendo sean válidos, debe votar por lo menos 50% más 1 del electorado, y el número de votos válidos debe ser mayor al total de los votos blancos y nulos.

Ecuador discrepa mucho de los casos anteriores, puesto que allí basta la voluntad del presidente para iniciar la consulta popular, ésta puede versar sobre “cualquier asunto que estime conveniente”, y sin que medie algún umbral de participación o votación específico. No obstante, la normativa de ese país exige que la convocatoria de la consulta popular sea sometida a un control previo de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional (CC).¹¹ La legislación de Venezuela es muy similar a la de Ecuador, salvo por un par de diferencias fundamentales: el Ejecutivo debe impulsar las consultas en Consejo de Ministros, y es el único país en que aquéllas tienen un carácter consultivo.

2. *Referendos sobre tratados internacionales*

De los países seleccionados, sólo en Ecuador y Venezuela las presidencias pueden activar referendos para lograr la aprobación (o rechazo) de tratados internacionales. Sin embargo, encontramos varias diferencias entre am-

⁹ El TSE puede incluir redacciones alternativas de los reactivos para garantizar su claridad, precisión e imparcialidad. Una vez que reciba la respuesta del TSE, la Presidencia debe remitir la propuesta al TCP para que verifique la conformidad de las preguntas con el contenido de la ley fundamental. Si el TCP aprueba la iniciativa, el presidente emite el decreto supremo de convocatoria a referéndum; pero si lo declara inconstitucional, se dará por concluido el trámite (Ley del Régimen Electoral, 2010, artículo 18.II).

¹⁰ No se puede someter a referéndum las siguientes temáticas: *a)* la unidad e integridad del Estado Plurinacional; *b)* impuestos; *c)* seguridad interna y externa; *d)* leyes orgánicas y leyes marco; *e)* vigencia de derechos humanos; *f)* sede de los órganos y de las instituciones encargadas de las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado; *g)* bases fundamentales del Estado, y *h)* competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas establecidas en la Constitución política del Estado para el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (Ley del Régimen Electoral, 2010, artículo 14).

¹¹ La Corte Constitucional verificará que: *i)* se cumplieron con las reglas procesales para la realización de la convocatoria; *ii)* la competencia en el ejercicio de poder de reforma de la Constitución, y *iii)* la garantía plena de la libertad del elector, en particular, el cumplimiento de las cargas de calidad y lealtad (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, artículos 127 y 102-105).

bos países: mientras que en el primero basta la voluntad del presidente para promover el referéndum, en Venezuela se necesita la anuencia del Consejo de Ministros. Mientras que en Ecuador la consulta puede recaer sobre cualquier tipo de tratado, en Venezuela sólo cuando el tratado, convenio o acuerdo internacional pueda “comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”.¹² Por último, mientras que en este último país el presidente puede solicitar a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que verifique la compatibilidad del tratado internacional con la Constitución antes de ser ratificado mediante referéndum, en Ecuador los tratados aprobados por esta vía sólo pueden ser demandados por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria a referéndum.¹³

3. *Referendos sobre leyes*

En Venezuela y Costa Rica, las presidencias pueden convocar a consultas populares sobre leyes. Mediante este mecanismo, el Poder Ejecutivo venezolano puede someter a consideración de la ciudadanía la supresión total o parcial de una ley. En Costa Rica, además de esta posibilidad, el gobierno puede convocar a referéndum para que la población decida sobre la entrada en vigor de una norma. En este país, la iniciativa de referéndum debe ser respaldada por la mayoría absoluta (mitad más uno) de la Asamblea Legislativa, a diferencia de Venezuela, donde la iniciativa es presentada exclusivamente por el Ejecutivo en Consejo de Ministros. Ambas naciones excluyen ciertas materias de ser consultadas: en Costa Rica no pueden someterse a referéndum proyectos de ley en “materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa”.¹⁴

De manera similar, en Venezuela los referendos no pueden recaer sobre “leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales”.¹⁵ Sin embargo, ninguno de los dos países exige que la convocatoria sea sometida a examen previo de constitucionalidad. Tampoco establecen algún por-

¹² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 73).

¹³ A diferencia de lo que sucede con los tratados ratificados por la asamblea nacional de ese país, que sí deben ser sometidos a control previo de constitucionalidad (Constitución Política de la República del Ecuador, 2008, artículo 438.1).

¹⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, artículos 105 y 109).

¹⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 74).

centaje de votación determinado, aunque ambos demandan la participación de al menos 40% del padrón electoral para que los resultados del referéndum sean vinculantes.¹⁶

4. *Referendos de reforma constitucional*

Con excepción de Bolivia —donde esta posibilidad se encuentra reservada a la asamblea legislativa y a la ciudadanía—, en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela los ejecutivos pueden promover iniciativas de reforma constitucional, que deben ser ratificadas por referéndum popular.

Por las semejanzas y diferencias advertidas, los países que regulan esta clase de consultas pueden ser agrupados en dos bloques. Por un lado, tenemos a Costa Rica, Colombia y Ecuador. Los tres países tienen en común que las presidencias pueden someter a referendo un proyecto de reforma constitucional, siempre y cuando éste sea previamente discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa. En Costa Rica, la iniciativa de reforma debe contar con el respaldo de la mayoría absoluta del Legislativo, mientras que en Colombia y Ecuador basta que sea aprobada por la mayoría simple del Congreso.

En todos los casos, el texto que se someterá a referéndum debe superar el examen previo de constitucionalidad: éste es realizado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en Costa Rica y por las respectivas Cortes Constitucionales (CC) de Ecuador y Colombia. Es importante advertir una diferencia sobre el momento en que se ejecuta el control: mientras en Colombia y Costa Rica las magistraturas revisan la constitucionalidad del proyecto de reforma una vez que ha sido avalado por el Poder Legislativo, en Ecuador la Presidencia debe remitirlo a la CC antes de enviarlo a la Asamblea Nacional.¹⁷ De esta manera, la Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de las iniciativas de reforma con anterioridad a que sean deliberadas y consensuadas por los legisladores. En cualquier caso, en Colombia, Costa Rica y Ecuador sólo una vez que superan el control de constitucionalidad, las propuestas de reforma son sometidas a referéndum popular.

La legislación de Costa Rica (al igual que para los referendos sobre leyes) reclama la participación de al menos el 40% del padrón electoral para que los efectos de la consulta sean vinculantes.¹⁸ En cambio, en Colombia el nú-

¹⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 74) y Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, artículo 102, numeral noveno).

¹⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009, artículo 100, numeral 1).

¹⁸ Es importante advertir que si el resultado del referéndum es positivo y se cumplió con el quórum de participación requerido, el decreto legislativo es publicado. Pero si obtiene un

mero de votantes debe exceder de la cuarta parte (esto es, el 25%) del censo electoral.¹⁹ A diferencia de Colombia y Costa Rica, en Ecuador no está previsto el cumplimiento de algún porcentaje de participación. Pero en los tres casos, las reformas a la Constitución deben ser adoptadas con al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

Por otra parte, se encuentran los casos de Perú y Venezuela. Tales países se asemejan entre sí en que la iniciativa de reforma constitucional debe ir acompañada del consentimiento del Consejo de Ministros, para después solicitar la aprobación del Parlamento. En ambos casos se requiere de la aquiescencia agravada del Poder Legislativo: en Perú, la ley exige el consenso de la mayoría absoluta (mitad más uno) del Congreso, y en Venezuela, de la mayoría calificada (de las dos terceras partes) de la Asamblea Nacional.²⁰ Una vez acreditado en sede legislativa, el proyecto de reforma presidencial es sometido a referéndum. A diferencia de lo que sucede en Costa Rica, Colombia y Ecuador, ni en Perú ni en Venezuela la convocatoria debe pasar por un control previo de constitucionalidad, y tampoco las leyes exigen algún umbral de votación o quórum de participación para considerar válidos los resultados del referéndum constitucional.

En los cinco países, la ratificación de la ciudadanía mediante consulta es condición necesaria para la entrada en vigor de la reforma constitucional. Sin embargo, Perú es el único que contempla “válvulas de escape”²¹ para la realización del referéndum constitucional. Su celebración puede omitirse cuando el proyecto de reforma presentado por el presidente es aprobado por votación superior a las dos terceras partes de los congresistas en dos legislaturas ordinarias consecutivas.²²

Con excepción de Colombia, el resto de los países prevén una serie de materias que no pueden ser sometidas a este tipo de consulta: en Costa Rica, el referéndum no procede sobre proyectos relativos a las materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.²³ De

resultado negativo, el proyecto de reforma se archiva sin más trámite. De no alcanzarse el porcentaje de participación necesario, no es vinculante, pero el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) envía el proyecto de reforma a la Asamblea Legislativa a fin de que continúe con el trámite constitucional ordinario a cargo del Congreso (Ley de Regulación del Referéndum, 2006, artículos 15 y 26).

¹⁹ Constitución Política de Colombia (1991, artículo 378).

²⁰ Constitución Política del Perú (1994, artículo 206) y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 344).

²¹ La expresión es de Freidenberg (2017: 9).

²² Constitución Política del Perú (1994, artículo 206).

²³ Constitución Política de la República de Costa Rica (1949, artículo 105).

manera casi análoga, en Perú el referéndum no puede versar sobre la supresión o disminución de los derechos fundamentales de las personas ni sobre normas de carácter tributario y presupuestal ni sobre los tratados internacionales en vigor.²⁴ En Ecuador son improcedentes las iniciativas de reforma parcial a la Constitución que supongan una restricción en los derechos y garantías constitucionales o modifiquen el procedimiento de reforma de la Constitución.²⁵ Por su parte, Venezuela optó por una fórmula más ambigua al establecer que las iniciativas de reforma constitucional no pueden modificar “la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”.²⁶

A diferencia de los otros mecanismos, en los que no se advierte un patrón claro sobre quién puede activar la consulta (si nada más el presidente, el presidente y su gabinete, o el presidente y el Congreso), en los referendos de reforma constitucional es patente la necesidad de contar, en todos los casos, con el amplio consenso del Poder Legislativo.

5. *Referendos de enmienda constitucional*

Tanto en Ecuador como en Venezuela es posible celebrar referendos para enmendar la carta fundamental a solicitud del Poder Ejecutivo. Se trata de una vía que permite modificar el contenido de la Constitución distinta a la de reforma constitucional contemplada en el resto de los países. Dicho de otra manera, en Venezuela y Ecuador enmendar y reformar la Constitución no son jurídicamente equivalentes. A pesar de que es difícil encontrar diferencias sustanciales entre tales vías de cambio constitucional, los requisitos para promover los referendos de aprobación en uno y otro caso varían notablemente.

En Ecuador, la enmienda tiene la finalidad de modificar “uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”.²⁷ De manera similar, en Venezuela la enmienda es definida jurídicamente como “la adición o modificación de uno varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”.²⁸ Como puede observarse, las materias exceptuadas son prácticamente idénticas a las previstas

²⁴ Constitución Política del Perú (1994, artículo 32).

²⁵ Constitución Política de la República del Ecuador (2008, artículo 442).

²⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 342).

²⁷ Constitución Política de la República del Ecuador (2008, artículo 441).

²⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, artículo 340).

para los proyectos de reforma constitucional en ambos países. Sólo que en Ecuador se adiciona la prohibición de alterar, mediante enmienda, la estructura fundamental, el carácter y los elementos constitutivos del Estado.

Sin duda, la divergencia más significativa respecto de los referendos de reforma constitucional consiste en que en Ecuador y Venezuela la propuesta de enmienda formulada por la Presidencia no debe ser discutida ni aprobada por el Poder Legislativo: basta con la voluntad unilateral del Ejecutivo. Dicho en otras palabras, las presidencias de ambas naciones tienen la facultad de convocar a consultas populares con el fin de añadir o modificar uno o varios artículos de la Constitución, sin la participación, mediación o intervención de las asambleas legislativas.

A diferencia de Venezuela, que no prevé algún tipo de control previo de constitucionalidad, en Ecuador —como sucede con las demás consultas de ese país— la Corte Constitucional debe verificar que el decreto de convocatoria a referéndum esté apegado a derecho. Sin embargo, la revisión que hace la Corte Constitucional tanto de la convocatoria como de los considerandos y del cuestionario de referéndum es exclusivamente de carácter formal, no propiamente sobre el contenido y alcances de la propuesta de enmienda constitucional. Ni Ecuador ni Venezuela demandan algún porcentaje de votación específico o quórum de participación del electorado para considerar válidos los resultados.

De todas las consultas estudiadas, los referendos de enmienda constitucional son los que más similitudes guardan entre sí. Pero también son los que —junto a los mecanismos para convocar asambleas constituyentes— menos requisitos legales precisan para ser activados por las presidencias, si se les compara con el resto de los ejercicios de participación ciudadana.

6. *Referendos para convocar asambleas constituyentes*

En contraste con Colombia y Costa Rica —donde es una facultad exclusiva de los poderes legislativos—, o en Perú²⁹ y Venezuela³⁰ —donde no

²⁹ Aunque en 1993 la Constitución Política peruana fue aprobada por referéndum, la actual ley fundamental de ese país no contempla la posibilidad de que el Ejecutivo, ni ningún otro órgano, convoque a asambleas constituyentes mediante consultas populares.

³⁰ Si bien en Venezuela, la Presidencia también tiene la facultad de convocar una asamblea constituyente “con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una Constitución”, la ley fundamental venezolana no explicita la manera en que debe realizarse dicha convocatoria. En principio, no se exige que sea activada necesariamente mediante referendo (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, artículos 347 y 348).

existe en cuanto tal este supuesto—, en Bolivia y Ecuador las presidencias pueden llamar a la instauración de una asamblea constituyente mediante consulta o referendo. No se trata de un asunto menor si se considera que la finalidad última de ese órgano es sustituir el orden constitucional vigente, mediante la emisión *in toto* de una nueva carta fundamental. Por definición, las asambleas constituyentes son órganos plenipotenciarios que, en cuanto tales, tienen el poder de autorregularse para todos los efectos. En Ecuador, sin embargo, la convocatoria que haga el presidente debe incluir la forma de elección de las personas que integren la asamblea constituyente, así como las reglas del proceso electoral. Una vez recibida la solicitud del presidente, el Consejo Nacional Electoral tiene 15 días para convocar a referéndum, el cual debe realizarse en un plazo máximo de 60 días.³¹ En Bolivia, ni la Constitución ni las leyes ordinarias detallan mayormente las características de estos ejercicios participativos.

Como sucede con los referendos de enmienda constitucional, ni en Bolivia ni en Ecuador los ejecutivos necesitan del respaldo del órgano legislativo para consultar a la ciudadanía sobre la instauración de una asamblea constituyente. En ningún caso, la iniciativa de referendo presidencial es sometida a control previo de constitucionalidad, y tampoco se especifica algún porcentaje de votación o quórum de participación necesarios para considerar válidos los resultados. En Bolivia, la carta magna que elabore la asamblea constituyente debe ser aprobada por la mayoría calificada (de dos tercios) de sus integrantes. En Ecuador no está señalada la votación con que debe ser aprobada en sede legislativa; pero en ambos países el nuevo texto constitucional debe ser ratificado mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.³²

A pesar de que el emplazamiento a una asamblea constituyente mediante referéndum sea uno de los mayores poderes otorgado al órgano ejecutivo, éste es el supuesto menos regulado por los textos constitucionales de Ecuador y Bolivia. Lo anterior hace pensar que para hacer posible la activación de esos mecanismos deberán emitirse las reglamentaciones necesarias por los órganos legislativos de dichos países, en aras de no dejar en manos de las propias presidencias la definición de las reglas para llamar a los poderes constituyentes, como ha sucedido en el pasado en Ecuador (1999) y Venezuela (2007) (Brewer, 2009: 477-517; Salgado, 2009: 263-284; Gutiérrez y Acuña, 2012: 7-28).

³¹ Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009, artículo 197).

³² Constitución Política de la República del Ecuador (2008, artículo 444) y Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009, artículo 441, fracción primera).

TABLA V. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONSULTAS POPULARES
 POR CUENTA DE LAS PRESIDENCIAS

<i>Tipo de consulta</i>	<i>País</i>	<i>¿Quién puede activarla?</i>	<i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i>	<i>¿Se excluye alguna materia?</i>	<i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i>	<i>¿Se establece quórum de participación?</i>	<i>¿Se exige umbral de votación?</i>	<i>¿Sus resultados son vinculantes?</i>
Referendo nacional	Bolivia	Presidencia	Materias de trascendencia nacional.	Sí	Sí, uno técnico por el TSE y uno de constitucionalidad por el TCP.	Sí, cuando votan por los menos 50% más 1 del electorado.	Sí, que el número de votos válidos sea mayor al total de los votos blancos y nulos.	Sí
Plebiscito nacional	Colombia	Presidencia junto a los ministros y el voto favorable del Congreso.	Decisiones de trascendencia nacional y políticas que no requieran la aprobación del Congreso.	Sí	No	Sí, cuando participa al menos el 50% del censo electoral.	No	Sí, cuando participa al menos el 50% del censo electoral.
Consulta nacional	Ecuador	Presidencia	Cualquier asunto que estime conveniente.	No	Sí, a cargo de la CC.	No	No	Sí
Referendo nacional	Venezuela	Presidencia en Consejo de Ministros	Materias de trascendencia nacional.	No	No	No	No	No
Referendo sobre tratados internacionales	Ecuador	Presidencia	Aprobatorios de tratados internacionales.	No	No	No	No	Sí

<i>Tipo de consulta</i>	<i>País</i>	<i>¿Quién puede activarla?</i>	<i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i>	<i>¿Se excluye alguna materia?</i>	<i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i>	<i>¿Se establece quórum de participación?</i>	<i>¿Se exige umbral de votación?</i>	<i>¿Sus resultados son vinculantes?</i>
Referendo sobre tratados internacionales	Venezuela	Presidencia en Consejo de Ministros	Tratados que puedan comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales.	No	Sí, por el TSJ, a solicitud del presidente.	No	No	Sí
Referendo sobre leyes	Costa Rica	Presidencia más la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa.	Para aprobar o derogar leyes.	Sí	No	Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral.	No	Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral.
Referendo sobre leyes	Venezuela	Presidencia en Consejo de Ministros	Para abrogar leyes total o parcialmente.	Sí	No	Sí	No	Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral.
Referendos de reforma constitucional	Colombia	Presidencia más la mayoría de ambas cámaras del Congreso.	Proyectos de reforma que el mismo Congreso incorpore a la ley.	No	Sí, por la Corte Constitucional.	Sí, siempre y cuando el número de éstos exceda de la cuarta parte (esto es, el 25%) del censo electoral.	Sí, con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, siempre y cuando el número de éstos exceda de los dos tercios de los sufragantes.	Sí, con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, siempre y cuando el número de éstos exceda de los dos tercios de los sufragantes (esto es, el 25%) del censo electoral.
Referendos de reforma constitucional	Costa Rica	Presidencia más la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa.	Para aprobar reformas a la Constitución.	Sí	Sí, por la CSJ.	Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral.	No	Sí, cuando participa al menos el 40% del padrón electoral.

<i>Tipo de consulta</i>	<i>País</i>	<i>¿Quién puede activarla?</i>	<i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i>	<i>¿Se excluye alguna materia?</i>	<i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i>	<i>¿Se establece quórum de participación?</i>	<i>¿Se exige umbral de votación?</i>	<i>¿Sus resultados son vinculantes?</i>
Referendos de reforma constitucional	Ecuador	Presidencia más la mayoría de la Asamblea Nacional.	Para aprobar reformas parciales a la Constitución.	Sí	Sí, a cargo de la CC.	No	No	Sí
Referendos de reforma constitucional	Perú	Presidencia con la aprobación del Consejo de Ministros y la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso.	Para aprobar reformas a la Constitución.	Sí	No	No	No	Sí
Referendos de reforma constitucional	Venezuela	Presidencia en Consejo de Ministros y la aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional.	Para aprobar una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas.	Sí	No	No	No	Sí
Referendo de enmienda constitucional	Ecuador	Presidencia	Para aprobar enmiendas a la Constitución.	Sí	Sí, a cargo de la CC.	No	No	Sí
Referendo de enmienda constitucional	Venezuela	Presidencia en Consejo de Ministros.	Para aprobar enmiendas a la Constitución.	Sí	No	No	No	Sí

<i>Tipo de consulta</i>	<i>País</i>	<i>¿Quién puede activarla?</i>	<i>¿Sobre qué asuntos puede versar?</i>	<i>¿Se excluye alguna materia?</i>	<i>¿Existe algún control previo de constitucionalidad?</i>	<i>¿Se establece quórum de participación?</i>	<i>¿Se exige umbral de votación?</i>	<i>¿Sus resultados son vinculantes?</i>
Referendo para convocar a asamblea constituyente	Bolivia	Presidencia	Para aprobar la reforma total de la Constitución, la afectación de sus bases fundamentales, los derechos, deberes y garantías, así como la primacía y reforma de la Constitución.	No	No	No	No	Sí
Referendo para convocar a asamblea constituyente	Ecuador	Presidencia	Para aprobar cualquier proyecto normativo que tenga por objeto o efecto restringir el alcance de los derechos y garantías constitucionales fundamentales o modificar el régimen procedimental de reforma a la Constitución.	No	No	No	No	Sí

FUENTE: Constituciones y legislaciones de los países a partir de #ObservatorioReformas.

IV. LOS HALLAZGOS DE LA COMPARACIÓN

A partir del estudio de los textos constitucionales y normas secundarias que regulan las consultas populares que pueden ser promovidas por las presidencias en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, es posible extraer algunas reflexiones generales sobre los hallazgos encontrados en este ejercicio de comparación.

a) *Sobre la denominación.* De una revisión global de las regulaciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, se confirma que la mayoría tiende a emplear indistintamente los términos “plebiscito”, “referéndum” y “consulta popular”. Colombia es el único país que reserva el vocablo “plebiscito” para referirse a la consulta que es de competencia exclusiva del presidente.³³

b) *Sobre la regulación.* Como se señaló desde el inicio de este trabajo, entre los países latinoamericanos existe una clara tendencia por establecer las reglas aplicables a las consultas desde el texto mismo de la Constitución. De los países seleccionados, Ecuador, Bolivia y Colombia han complementado el reconocimiento constitucional determinando las formalidades de tales mecanismos en normas secundarias.³⁴ Únicamente Costa Rica ha emitido una ley específica en la que se precisan a detalle los requisitos y las condiciones que median para su activación.³⁵ Si bien en Perú también existe una ley que reglamenta tales mecanismos,³⁶ el carácter inédito de la aplicación del referéndum constitucional celebrado en 2018, convocado por el entonces presidente Martín Vizcarra, suscitó un amplio debate sobre el marco normativo que debía aplicarse, entre otras cosas porque la Ley no señala expresamente qué autoridad u organismo del Estado está facultado para convocar a referéndum, quién formula las preguntas y qué sujetos pueden presentar recursos de impugnación contra las irregularidades cometidas antes y durante la celebración de dichos institutos (MOE, 2018: 4; Tuesta, 2020: 249 y ss.). En Venezuela, la Constitución delega a la legislación secundaria la regulación de las instituciones de participación ciudadana; sin embargo, ésta aún no ha sido emitida.

c) *Sobre las materias de las consultas.* La revisión muestra que existen diversos tipos de consultas, que podemos clasificar a partir de los objetivos que se

³³ Ley Estatutaria 1757 (2015), artículo 3.

³⁴ Ley Orgánica Electoral (2009); Ley del Régimen Electoral (2010); Ley Estatutaria 1757 (2015), respectivamente.

³⁵ Ley de Regulación del Referéndum (2006).

³⁶ Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994).

persiguen con tales ejercicios: *i*) pronunciarse sobre asuntos de trascendencia nacional; *ii*) ratificar tratados internacionales; *iii*) aprobar, derogar o abrogar leyes; *iv*) consentir reformas constitucionales; *v*) introducir enmiendas a la ley fundamental, o *vi*) convocar a asambleas constituyentes.

De una lectura global de los mecanismos reconocidos en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, se observa que la gran mayoría de asuntos que los ejecutivos pueden someter a juicio del electorado mediante consulta se refieren a cuestiones normativas: ya sea con el fin de confirmar la firma de un tratado internacional, decidir sobre la supresión de una norma o la entrada en vigor de proyecto de ley o aprobar algún cambio (de reforma o enmienda) constitucional.

El hecho de que los poderes ejecutivos tengan amplias posibilidades de iniciativa legislativa es algo común entre los países de América Latina (Calvo, 2015). Por regla general, los proyectos de ley de las presidenciales tienen que ser presentados, discutidos y aprobados por las asambleas legislativas. Con mayor razón, si se trata de propuestas de modificación constitucional; éstas requieren ser sometidas a amplios procesos de deliberación pública antes de ser ratificados por los congresos. La realización de referendos con la finalidad de que la ciudadanía exprese su opinión sobre aquellas propuestas de ley y de reforma constitucional formuladas por los ejecutivos, previamente consensuadas por el congreso, puede contribuir a reforzar la legitimidad de tales iniciativas y cambios normativos. Tal como sucede, por ejemplo, con los referendos sobre leyes previstos en Costa Rica y los referendos de reforma constitucional de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela.

Lo que resulta insólito es que los países, desde sus propios textos constitucionales, consientan que las propuestas normativas del órgano ejecutivo puedan ser sometidas directamente a referéndum sin intervención alguna del Poder Legislativo. Es el caso, por ejemplo, de los referendos abrogatorios de ley contemplados en la Constitución venezolana (1999). Resulta paradójico que en ese país el Ejecutivo —un órgano que teóricamente debe encargarse de ejecutar las leyes— le venga reconocida la potestad de pronunciarse sobre la continuidad de la vigencia de una ley y, en consecuencia, pueda apelarse al pueblo para decidir al respecto. De acuerdo con el principio de división de poderes, la función de legislar, esto es, de emitir normas generales y abstractas, corresponde a las asambleas legislativas (también llamados congresos), no a los ejecutivos.

Es aún más sorprendente que las presidencias puedan formular propuestas sobre cuáles deberían ser los contenidos de las normas constitucionales y someterlas directamente a consideración de la ciudadanía, sin mediación del Poder Legislativo, como ocurre en Venezuela y en Ecuador con los referen-

dos de enmienda constitucional. No se olvide que, en principio, corresponde a la asamblea legislativa —en tanto que poder reformador de la Constitución— aprobar cualquier cambio o modificación de las reglas y principios que componen la ley fundamental de todo ordenamiento jurídico. El que las presidencias tengan poderes relevantes de producción normativa se aleja de las funciones comúnmente atribuidas a ese órgano de gobierno y desplaza el papel de las asambleas legislativas en la definición de las decisiones políticas fundamentales y caracterizantes del ordenamiento, poniendo en vilo el principio mismo de división de poderes.

Pero no sólo eso. Todo Estado constitucional exige que las modificaciones a las normas fundamentales y supremas de cada país se lleven a cabo mediante un procedimiento más agravado respecto del requerido para reformar la legislación ordinaria. Esto es lo que la doctrina reconoce como “principio de rigidez constitucional”. Sin embargo, en Venezuela y Ecuador, con los referendos de enmienda, dicho principio se ha flexibilizado, en tanto que los ejecutivos de esos Estados pueden “enmendar” los textos constitucionales mediante procedimientos más sencillos, no únicamente respecto de los que son activados por las asambleas nacionales con el mismo fin, sino también de los exigidos para la producción de normas ordinarias, que sin duda necesitan de la intervención de los órganos legislativos nacionales.

Bajo tales condiciones, no es sorprendente que en lo que va del siglo XXI dos presidencias ecuatorianas hayan recurrido a esa vía para modificar el texto mismo de la Constitución en dos mandatos consecutivos. Me refiero a las consultas populares y referendos de enmienda convocados en 2011 y 2018 por los presidentes Rafael Correa y Lenin Moreno, respectivamente. Por medio de ambos ejercicios, los ejecutivos hicieron aprobar mediante consultas una larga lista de cuestiones de primer orden, que incluyen la alteración misma de derechos y libertades fundamentales, la abrogación de leyes, modificaciones a la legislación ordinaria y la reestructuración de otras autoridades estatales pensadas para controlar, vigilar y exigir la rendición de cuentas, como el Consejo de la Judicatura en 2011 y el Consejo de Participación Ciudadana en 2018 (Salmorán, 2016; Pozo, 2020).

Nótese que en ese país la distinción entre diversos tipos de consultas, según los fines que persiguen y las formalidades normativas requeridas, parece anulada completamente. Con la aplicación de las reglas que determinan la celebración de consultas y referendos de enmienda constitucional en Ecuador, el órgano ejecutivo se ha erigido ya en dos ocasiones como una especie de “gran legislador”, que se coloca por encima de los demás poderes públicos y del texto mismo de la Constitución, en tanto que “hacedor” de normas fundamentales y “reedificador” de otros órganos de control y rendición de

cuentas del Estado. Frente a esta situación, no es desmesurado cuestionarse si en ese país los principios de división de poderes y de supremacía constitucional que distinguen a cualquier modelo constitucional moderno siguen vigentes o si, por el contrario, nos encontramos ante a un arreglo institucional diferente, más cercano a la idea de “gobierno de los hombres”,³⁷ en el que al órgano ejecutivo se comporta como el verdadero depositario del poder soberano, del *summa potestas superiorem non recognoscens*, que no encuentra algún tipo de límite constitucional ni legal al ejercicio de sus facultades competenciales.

d) *Sobre los requisitos de activación.* Los países han establecido disímiles condiciones y requisitos a la hora de regular cada tipo de consulta. Precisamente, en los arreglos normativos de las consultas populares es donde predominan las diferencias. Por tal motivo, fue necesario determinar algunos parámetros a partir de los cuales establecer las comparaciones. Entre los aspectos útiles para comprender las especificidades de cada consulta, destacan los siguientes: los actores involucrados en la promoción del referéndum (el presidente, el gabinete y/o la asamblea legislativa), los asuntos sobre los que puede o no versar la consulta, la verificación de la constitucionalidad de la convocatoria y el texto que se someterá a referéndum, así como el cumplimiento de algún porcentaje de participación y/o votación necesarios para considerar vinculantes los resultados de tales ejercicios participativos.

De entre los requisitos para activar una consulta destaca el papel de los controles previos de constitucionalidad. Sólo Perú y Venezuela carecen de este mecanismo. Sin embargo, su importancia es vital, puesto que mediante su ejercicio los jueces deben garantizar que las consultas se realicen dentro de los marcos constitucionales y legales vigentes. De esta manera, podríamos decir que la labor de los máximos órganos jurisdiccionales se comporta como una especie de filtro que condiciona, en buena medida, la posibilidad de que las consultas populares se lleven a cabo.

e) *Sobre el grado de permisividad de las regulaciones.* Del estudio de las reglas aplicables a las consultas populares promovidas por las presidencias es posible identificar los diseños normativos más permisivos y restrictivos, a partir de dos criterios básicos: primero, por el número y tipo de consultas que pueden ser impulsadas por las presidencias, y segundo, por la cantidad de requisitos que exigen las leyes para activarlas.

De acuerdo con el primer rasero, Ecuador y Venezuela son los que mayores posibilidades ofrecen a las presidencias para promover consultas populares. En ambos países, los ejecutivos pueden activar cinco tipos de ejercicios diferentes, coincidentes en cuatro modalidades: i) referendos o consultas na-

³⁷ La expresión es de Bobbio (2003: 165).

cionales, *ii*) referendos para aprobar tratados internacionales, *iii*) referendos de reforma constitucional, y *iv*) referendos de enmienda constitucional. Adicionalmente, en Venezuela el Ejecutivo tiene la facultad de promover referendos abrogatorios de leyes, mientras que en Ecuador puede iniciar referendos para convocar a una asamblea constituyente. El caso más contrastante con Venezuela y Ecuador es Perú, donde la única posibilidad de los presidentes para apelar a la ciudadanía, mediante referéndum, es tratándose de las iniciativas de reforma constitucional previamente consensuadas por el Congreso.

Las conclusiones no son muy diferentes si observamos el segundo parámetro. Del estudio de los textos constitucionales y normas secundarias, tenemos que la posibilidad de celebrar una consulta popular está condicionada en gran medida por la dificultad (o la facilidad) que encuentre el Ejecutivo para obtener el consentimiento de los demás actores involucrados en la activación de la consulta (cuando así se requiere), de que la convocatoria se ciña a los límites determinados por las leyes y, en consecuencia, logre superar el control previo de constitucionalidad (cuando éste existe), de que se cumpla con el quórum de participación (de ser el caso) y se obtenga el umbral de votación necesario para aprobar el asunto sometido a consulta.

En este sentido, podríamos decir que las consultas populares son más difíciles de activar por las presidencias (es decir, encuentran más obstáculos normativos) cuando las leyes detallan cada uno de esos elementos y son más asequibles de promover cuando las normas permiten activar a las presidencias por propia voluntad la consulta popular, cuando no determinan con claridad los asuntos que pueden ser sometidos mediante referéndum, no establecen ningún mecanismo de constitucionalidad previo sobre la convocatoria ni especifican algún quórum de participación o umbral de votación determinados. A la luz de estas consideraciones, resulta que Ecuador y Venezuela no sólo conceden amplias posibilidades a las presidencias para promover consultas populares, sino también son los que, en general, solicitan menos requisitos para activarlas.

De entre los diversos tipos de consultas previstos en ambos países, las regulaciones más laxas son las relativas a los referendos de enmienda constitucional. Las leyes de Venezuela y Ecuador otorgan un amplio margen de discrecionalidad para que los ejecutivos promuevan este tipo de referendos: las presidencias no sólo definen las propuestas de cambio constitucional sin la participación de los órganos legislativos, sino que también les toca formular las preguntas que se someterán a referéndum, y estas últimas son aprobadas por la mayoría simple del electorado, independientemente del número de personas que salgan a votar el día del referéndum. Si bien ambos países

prohíben que ciertas materias sean consultadas por referéndum de enmienda constitucional, en Venezuela no existe ningún mecanismo que verifique que los presidentes respeten los límites materiales establecidos en la carta fundamental.

En Ecuador sí está previsto tal mecanismo; no obstante, como se ha insistido, se trata de un control meramente formal (no sobre el contenido y alcances) de la convocatoria. Precisamente, ese carácter es lo que le consintió a la Corte Constitucional ecuatoriana avalar las consultas populares y referendos de enmienda constitucional celebrados en 2011 y 2018. En dichas ocasiones, la Corte Constitucional no sólo aceptó la celebración simultánea de tales ejercicios, sino que también permitió que las presidencias sometieran a consideración de la ciudadanía cuestiones de dudosa procedencia legal y constitucional, como se ha dicho anteriormente.

Por último, y en abierto contraste con los casos anteriores, las regulaciones de Colombia y Costa Rica resultan ser las más intrincadas al exigir mayores requisitos para que las presidencias promuevan consultas populares en los ámbitos de sus competencias. De manera inversa a lo que sucede con los referendos de enmienda constitucional de Ecuador y Venezuela, en Colombia y Costa Rica los referendos más difíciles de activar son los destinados a reformar la Constitución. En ambos casos, la iniciativa de reforma debe contar con el respaldo del Poder Legislativo, el texto que se somete a referéndum debe superar el examen previo de constitucionalidad y debe cumplirse un quórum mínimo de participación electoral. En lo que va del siglo XXI, en Costa Rica las presidencias no han empleado esta vía de cambio constitucional. En Colombia sí, una vez, en 2003. En aquella ocasión, el entonces presidente Álvaro Uribe presentó un robusto proyecto de reforma constitucional, que fue avalado por el Congreso. Sin embargo, todas las preguntas, salvo una, fueron desestimadas por la ciudadanía.³⁸

A la luz de las consideraciones anteriores, podemos concluir que conviene ser cautelosos antes de hablar, de manera en general, de las consultas populares promovidas por las presidencias. Ni éstas persiguen los mismos fines ni están normadas de una sola manera. A pesar de que globalmente se observa una tendencia a regular con mayor rigor los requisitos de activación de las consultas populares, los esfuerzos no han sido iguales en todos lados. Por ello, es importante observar con detenimiento cómo se han regulado tales mecanismos país por país, identificando la finalidad que persiguen, los límites

³⁸ La única pregunta que logró el índice de participación ordenado por la Constitución fue el reactivo sobre la imposibilidad de servir como funcionario público o postularse a un cargo de elección popular por haber sido condenado por un delito que afectara el patrimonio del Estado (Londoño, 2020: 76).

constitucionales a los que están sujetos, los actores involucrados, los requisitos formales para su ejecución, entre otros asuntos.

Diferentes diseños normativos condicionan de manera diversa el funcionamiento de las consultas populares, así como sus efectos sobre el sistema jurídico de cada país. Las consultas populares permiten legitimar importantes cambios normativos y frenar decisiones gubernamentales impopulares, pero también pueden contribuir a alterar el equilibrio entre los poderes públicos, especialmente la relación entre los órganos ejecutivo y legislativo. Si bien las consultas logran establecer una relación directa entre la ciudadanía y el gobierno, asimismo pueden reforzar el poder de las presidencias en detrimento de las asambleas legislativas nacionales. Esto es particularmente evidente en Ecuador y Venezuela, donde los ejecutivos no sólo tienen mayores oportunidades para promover consultas sobre un vasto abanico de asuntos, sino que además gozan de amplias facultades para activarlas de manera directa, incluso en solitario, y sin que medie contrapeso institucional alguno sobre las iniciativas presidenciales. Podría decirse que, al final, el pueblo tiene la última palabra. No obstante, no se pierda de vista que el poder realmente decisivo corresponde a quien plantea las cuestiones a votar mediante referéndum. Cuando ese poder está concentrado en manos del gobierno, el papel de la ciudadanía es meramente reactivo, puesto que los términos de las determinaciones sometidas a consulta son previamente definidos “desde lo alto” —incluso de forma unilateral, como en los referendos sobre leyes venezolanos y de enmienda constitucional en Venezuela y Ecuador—, desde la oficina presidencial.

Este ejercicio deberá ser complementado con ulteriores investigaciones que, entre otras cosas, observen puntualmente la aplicación concreta de los diseños normativos aquí esbozados en cada una de las consultas hasta ahora promovidas por los gobiernos. Pero este panorama general puede ser un punto de partida para identificar aquellos casos en los que, antes de ser una vía para ampliar la participación ciudadana, las consultas populares se convierten en instrumentos para acrecentar los poderes presidenciales, no por un rechazo, inaplicación o manipulación de las normas que las regulan, sino mediante la puesta en marcha de esas reglas y al amparo de los propios ordenamientos constitucionales y legales de algunos países.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, 1982, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos.
BOBBIO, Norberto, 2003 [1999], *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta.

- BOLIVIA, 2010, Ley del Régimen Electoral, Ley No. 26.
- BOLIVIA, 2009, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- BREWER CARÍAS, Allan R., 2009, “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)”, en REYNOSO NÚÑEZ, José y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2734/32.pdf>.
- CALVO, Ernesto, 2015, “Colaboración legislativa y división de poderes en América Latina”, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/presidentes-y-congresos/ernesto-calvo/>.
- COLOMBIA, 2015, Ley Estatutaria 1757.
- COLOMBIA, 1991, Constitución Política de Colombia.
- COSTA RICA, 2007, Reglamento para los Procesos de Referéndum, Decreto 11-2007.
- COSTA RICA, 2006, Ley de Regulación del Referéndum, Ley 8492.
- COSTA RICA, 1949, Constitución Política de la República de Costa Rica.
- ECUADOR, 2010, Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- ECUADOR, 2009, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- ECUADOR, 2009, Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.
- ECUADOR, 2008, Constitución Política de la República del Ecuador.
- FREIDENBERG, Flavia (ed.), 2017, *La representación política de las mujeres en México*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4784-la-representacion-politica-de-las-mujeres-en-mexico>.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, 1984, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial.
- GUASTINI, Riccardo, 2001, *Estudios de teoría constitucional*, Ciudad de México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/22/5.pdf>.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco y ACUÑA VILLARRAGA, Fabián, 2012, “Referendos constitucionales: legitimidades redundantes en procesos de cambio

- constitucional en los países andinos”, *Análisis Político*, núm. 75, mayo-agosto, disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43504>.
- LISSIDINI, Alicia, 2011, *Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*, Buenos Aires, Clacso, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>.
- LISSIDINI, Alicia, 2008, “La democratización de la democracia en América Latina y más allá”, en LISSIDINI, Alicia, WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa-en-latinoamerica.pdf>.
- LONDOÑO OSORIO, Juan Fernando, 2020, “El referéndum en Colombia: un amor no correspondido”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP, Yanina (coords.), *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- MISIÓN DE EXPERTOS ELECTORALES (MOE), 2018, *Informe preliminar sobre el referéndum constitucional en Perú*, Organización de los Estados Americanos, 10 de diciembre, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Preliminar-MOE-OEA-Per%C3%BA-Referendum-2018.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA, 1977-2022, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: www.reformaspoliticas.org.
- PERÚ, 1997, Ley Orgánica de Elecciones, Ley No. 26859.
- PERÚ, 1994, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300.
- PERÚ, 1994, Constitución Política del Perú.
- PORRAS FLORES, Adrián y RAMÍREZ BUSTAMANTE, Mariana, 2015, “Reformas a los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en América Latina (1978-2015)”, Documento de trabajo núm. 8, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-08.pdf>.
- POZO BAHAMONDE, Juan Pablo, 2020, “Ecuador: la consulta popular, entre lo ciudadano y lo político”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP,

- Yanina (coords.), *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- RAVENTÓS VORST, Ciska, 2014, “Democracia directa en Costa Rica”, en LISSIDINI, Alicia, WELP, Yanina y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3717/7.pdf>.
- SALGADO PESANTES, Hernán, 2009, “Proceso constituyente y la transición en el Ecuador”, *Anuario del Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 15.
- SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, 2016, “Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?”, *Diritto & Questioni Pubbliche*, vol. 16 (2), disponible en: http://www.dirittoquestionipubbliche.org/page/2016_n16-2/a-mono_1_08%20G%20Salmoran.pdf.
- SANTOS OLIVO, Isidro de los, 2010, “Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado”, en ASTUDILLO REYES, César Iván y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, Ciudad de México, UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/21.pdf>.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP, Yanina (coords.), 2020, *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, 2020, “Perú: un referéndum para la reforma”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando y WELP, Yanina (coords.), *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en: <https://www.fondoeditorial.pucp.edu.pe/ciencia-politica/1138-el-diablo-esta-en-los-detalles.html>.
- VENEZUELA, 2002, Ley Orgánica del Poder Electoral.
- VENEZUELA, 1999, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- VENEZUELA, 1998, Ley Orgánica del Sufragio y Participación Ciudadana.
- WELP, Yanina, 2014, “Las instituciones de participación ciudadana en América Latina”, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Ciudad

de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, y Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/yanina-welp.pdf>.

ZOVATTO, Daniel, 2019, “Las instituciones de la democracia directa”, en NOHLEN, Dieter, VALDÉS, Leonardo y ZOVATTO, Daniel (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional Electoral-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.