

Colección Publicaciones Especializadas

PARTICIPACIÓN POLÍTICA REFLEXIONES DESDE EL SUR

TOMO 2

Instituciones de participación
ciudadana en América Latina



Dr. Guillermo González Orquera
Dr. Yuri Pérez Martínez
COORDINADORES

República del Ecuador
Tribunal Contencioso Electoral

Dr. Patricio Baca Mancheno
JUEZ - PRESIDENTE

Dr. Guillermo González Orquera
JUEZ - VICEPRESIDENTE

Dra. Patricia Zambrano Villacrés
JUEZA ELECTORAL

Dr. Miguel Pérez Astudillo
JUEZ ELECTORAL

Ab. Angelina Veloz Bonilla
JUEZA ELECTORAL

Dr. Guillermo Falconí Aguirre
SECRETARIO GENERAL

República de Cuba
Universidad de La Habana

Dra. Mayda Goite Pierre
DECANA – FACULTAD DE DERECHO

Dr. Andry Matilla Correa
PRESIDENTE – SOCIEDAD CUBANA
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
ADMINISTRATIVO

Dra. Majela Ferrari Yaunner
DIRECTORA – DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS JURÍDICOS BÁSICOS

Los criterios contenidos en esta obra son de propiedad exclusiva de sus autores y no representan ninguna posición institucional.

Dr. Guillermo González Orquera
Dr. Yuri Pérez Martínez
COORDINADORES

Dr. Víctor Hugo Ajila Mora
EDITOR GENERAL

Lic. Francisco Tomalá
Coordinador de la Unidad de Comunicación

Dirección de Investigación Contencioso Electoral
Coordinación de la publicación

Ing. Fernando Rivera
Diagramación

Dr. Víctor Hugo Ajila Mora / Ing. David Echeverría
Portada

La Caracola Editores
Corrección de estilo

© Derechos reservados TCE 2014
ISBN: 978-9942-07-773-8
Impreso en ADVANTLOGIC
Tiraje: 1000 ejemplares
Primera edición: noviembre 2014
Quito, Ecuador

TOMO II

Instituciones de participación ciudadana en América Latina

Índice

Introducción

por Victor Hugo Ajila.....1

- 1. El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana,**

por Marco Navas Alvear.....3

- 2. Participación ciudadana con fundamentos martianos: esencia de la política y ética del poder,**

por Lissette Pérez Hernández.....33

- 3. Bases jurídicas, desde la participación ciudadana para el empoderamiento político. Estudio de los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador,**

por Joanna González Quevedo.....53

- 4. De la democracia participativa en lo económico y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: perspectivas y desafíos frente a una democracia desmemoriada,**

por Karel Luis Pachot Zambrana.....83

5. **Tendencias normativas del referendo en los límites de la democracia participativa en cinco países latinoamericanos,**
por Claudia María Girón González.....121
6. **La Rendición de Cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política”,**
por Martha Prieto Valdés y Leyanis Isabel Zorrilla Romero....161
7. **Fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la revocación del mandato en Cuba como mecanismo de control popular,**
por Marcos Antonio Fraga Acosta.....193
8. **Del nuevo Derecho Administrativo: Participación y control popular en la gestión pública,**
por Grethel Arias Gayoso.....227
9. **La participación ciudadana, presupuesto ineludible para una buena Administración. Panorama latinoamericano,**
por Ana Celia Rivery Ruiz.....247

Introducción

Se preguntarán los lectores por qué un segundo tomo para esta obra. La respuesta está alejada de cualquier interés pretensioso. Lo que nos motivó fue el deseo de presentar al público estudios concretos de casos que, sin detenerse en la generalidad o la abstracción, den cuenta de una parte de la realidad político-jurídica de varios países latinoamericanos en lo que tiene que ver con la participación ciudadana.

El eje central del análisis consiste en abordar críticamente los mecanismos de participación ciudadana en algunos países de América Latina, lo que da cuenta de las diferentes formas y maneras a través de las cuales se expresa el poder popular; esto también nos lleva a pensar en un modelo de *“ciudadanía activa”*; es decir, personas que ejercen el poder sobre sus representantes a quienes han elegido para que actúen en su nombre, que se involucran en los asuntos de interés público, que cuestionan y/o proponen, pero que también desafían la institucionalidad establecida.

Así, concebimos a la participación ciudadana como el conjunto de mecanismos y herramientas, institucionales o no, de los que se sirve la sociedad organizada para autodeterminarse. Evidentemente esto no sería posible sin reconocer a la participación como un derecho fundamental, tanto que se ha incorporado y desarrollado ampliamente en los textos constitucionales de los países analizados en la obra como lo exponen los autores. Pero, ¿qué pasa con la participación a título personal? Consideramos que no existe participación colectiva sin la individual por ser ésta elemento sustancial de los derechos de libertad que, a su vez, son la esencia del ser humano.

Otra idea que está implícita en los artículos que presentamos es que solamente la lucha popular conquista derechos; los pueblos

organizados y movilizados son los que cuestionan y modifican el statu quo. Bajo esta premisa la participación ciudadana se gesta y fluye en ámbitos diversos y por distintas vías, tantas como permite el ímpetu, la creatividad humana y el compromiso con la causa. No se encuentra -ni debe estar- sujeta a *“formalismos o institucionalismos”* sino que se debe generar de manera genuina, espontánea y libre para que sea una verdadera participación popular.

La participación ciudadana como herramienta de cambio es el común denominador de este segundo tomo, en el que los autores nos transmiten que no existen recetas infalibles ni iluminados mesiánicos para resolver los problemas de nuestros países, sino que es el pueblo el actor y forjador de su destino. Lo expresado no es una manifestación retórica; por el contrario, se trata de empoderar a la ciudadanía para que venciendo el temor o la apatía, el egoísmo o el desconocimiento, se involucre en los asuntos comunes de la sociedad constituyéndose en un actor para lograr sociedades más democráticas.

Aspiramos que nuestros lectores disfruten la obra que ponemos en sus manos, la compartan en sus espacios de actividad; y especialmente, que nos hagan llegar sus opiniones, propiciando así la democratización del conocimiento.

Noviembre 2014

Víctor Hugo Ajila Mora¹

1 Doctor en Jurisprudencia y Abogado por la Universidad Central del Ecuador, Diplomado en Procesos Electorales en la Américas por la Organización de Estados Americanos OEA y FLACSO - Chile. Cuenta con estudios de maestría en derecho ambiental internacional y derechos humanos, así como estudios superiores en derecho constitucional. Ha participado como expositor y asistente en eventos académicos nacionales e internacionales sobre temáticas relativas a elecciones, democracia, organizaciones políticas, financiamiento político, justicia electoral, procedimientos contencioso-electorales, inclusión, participación de los pueblos indígenas, entre otros. En el ámbito profesional y laboral fue asesor legal en el Proyecto SIEL de la Organización Latinoamericana de Energía OLADE; asesor y encargado de la Comisión Jurídica del Tribunal Supremo Electoral, asesor en el Consejo Nacional Electoral y actualmente asesor en el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, donde además es editor general de la Revista especializada “Justicia Electoral y Democracia”

El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana¹

Marco Navas Alvear*

El *derecho a fiscalizar los actos del poder público* (DFAPP) es uno de los derechos de participación que se encuentra reconocido en el numeral 5 del Art. 61 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008. Este derecho estaba ya previsto en la Constitución de 1998, en el Art. 26, entre los derechos políticos. En ese sentido no se trata de un derecho nuevo; sin embargo, es novedoso en cuanto el esquema constitucional participativo actual le brinda un nuevo contexto y mayores alcances.

Para comenzar el análisis de los contenidos del DFAPP, debemos aclarar el significado del verbo *fiscalizar*, que es el “generador normativo” del enunciado.² De acuerdo al Diccionario de la RAE, la

* Doctor en Ciencias Políticas, Lateinamerika Institut, Freie Universität Berlin; Magíster en Estudios Latinoamericanos, con mención en Comunicación, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Doctor en Jurisprudencia y Abogado, Universidad Central del Ecuador. Profesor de Derecho Constitucional y Profesor del programa de doctorado en Derecho y de la Maestría Internacional en Derecho, e investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Docente e investigador invitado en varias universidades de Europa y América Latina. Ha publicado varios libros y artículos en Ecuador, España, Austria, Alemania, Argentina, Venezuela, México y Perú. Correo electrónico: marco.navas@uasb.edu.ec.

1 Para redactar este trabajo se han empleado como insumos fundamentales algunas reflexiones y hallazgos producto de la investigación “Los nuevos derechos de participación en la Constitución ecuatoriana, desarrollo normativo y exigibilidad”, financiada por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, desarrollada entre 2013 y 2014.

2 Sobre la noción de generador normativo, véase J. R. Capella, *Elementos de análisis jurídico*, Madrid, Trotta, 2002, p. 65.

segunda acepción de *fiscalizar* expresa: “Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”, mientras que el término asociado, *fisco* alude a: 1. “Erario, tesoro público” y 2. al “Conjunto de los organismos públicos que se ocupan de la recaudación de impuestos”.³ En nuestro caso, esas acciones o actos se refieren a aquellos del *poder público*, lo cual abarca un ámbito mayor que solamente el circunscrito al erario o a los organismos públicos encargados de la recaudación tributaria. Fiscalizar se aplica, entonces, al poder público en su conjunto, al Estado.

Por otra parte, en cuanto a la noción de *poder*, J. Vallés ha definido el *poder político* como la capacidad de intervenir en la regulación del conflicto social,⁴ diríamos en sentido más amplio, de la vida social. En las sociedades modernas esta capacidad de plasma en el Estado. Respecto de este poder, el esquema constitucional de 2008 parte del principio de que la soberanía radica en el pueblo y su voluntad es el fundamento de la autoridad, la cual se ejerce por los órganos del poder público (inciso 2 del Art. 1 de la CRE).

De otro lado, para K. Löwenstein, la soberanía sería “la racionalización jurídica del factor poder”.⁵ Así, la toma de decisiones por parte de los detentadores del poder, viene a legitimarse por el principio de soberanía. El poder radica en la sociedad y se delega hacia los gobernantes que encabezan los órganos públicos. Luego el citado autor aclara:

Con el fin de evitar ese peligro siempre presente que es inmanente a todo poder, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto

3 Véase: <http://lema.rae.es/drae/?val=fiscalizar> y <http://lema.rae.es/drae/?val=fisco> (Consultados el 12.11.13).

4 Josep Vallés, *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2004, p. 33.

5 Karl Löwenstein, *Teoría de la constitución*, Madrid, Ariel, 1982, p. 24.

es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. Un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder; se ha mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político de parte de sus detentadores.⁶

Esas reglas están enunciadas en un documento formal, que es la Constitución⁷ y se irradian al orden jurídico. En las democracias representativas y en el modelo de Estado liberal esto corresponde a un sistema de frenos y contrapesos entre los distintos órganos públicos.

En cambio, en modelos mixtos de democracia como el ecuatoriano, donde se toman elementos tanto de democracia representativa, como de deliberación, democracia directa y participativa, en cuanto a la construcción del poder político la relación entre sociedad y detentadores del poder (representantes de ella) debe ser más fluida. En este contexto, la actividad de fiscalizar ya no le corresponde solo al Estado en su esfera interna, ni solamente a los gobernantes, ni a las burocracias.

En este sentido es importante referir que el Art. 95 de la actual Carta de 2008 establece precisamente el principio de la *participación protagónica* de la ciudadanía en “el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes” en el contexto del proceso de construcción de lo que denomina el *poder ciudadano*.

Así, el de *fiscalizar* en este nuevo contexto se presenta como *un derecho* que se expresa en una serie de formas que permiten la participación ciudadana en un proceso de *control popular* del poder público, la cual complementa a los mecanismos tradicionales de frenos y contrapesos propios de la vertiente representativa.

6 Ibid., p. 29.

7 Cfr. Ibid., p. 29.

De otro lado, es claro que el poder no solo atañe a las relaciones sociales asociadas a la actividad estatal;⁸ no obstante, el derecho a fiscalizar apunta esencialmente a la facultad ejercer un escrutinio sobre el poder público institucionalizado y eventualmente, pero de manera excepcional, en ciertas derivaciones de este; por ejemplo, sobre ciertos actores no públicos que manejan recursos públicos o que manejan asuntos de interés público, por ejemplo. Así mismo al interior de las organizaciones sociales, el control y el acceso a la rendición de cuentas es un derecho de los miembros de las mismas en ejercicio justamente la democracia interna que en ellas garantiza nuestra Constitución (inciso segundo del Art. 96).

Para precisar más este concepto, es importante mencionar que la manera en que la Constitución ecuatoriana define ese poder público institucionalizado a través de la categoría de *sector público*. El Art. 225 establece que órganos se encuentran comprendidos dentro del sector público en cuatro categorías:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

8 Como aclara Vallés: “[E]l poder no se ejerce solamente desde las instituciones públicas, ni puede decirse que reside de forma exclusiva en el estado. La intervención en la regulación de los conflictos sociales está abierta [...] a un conjunto de actores sociales diversos”, op. cit. pp. 33-34.

Por lo tanto, el derecho a fiscalizar los actos del poder público comprende, entre sus elementos básicos, la facultad de los ciudadanos de controlar de manera amplia y general los actos desarrollados por todas las instituciones que forman el sector público, en razón de atribuciones específicas fijadas por el orden jurídico, incluidos otros sujetos que ejerzan algún tipo de potestad estatal. Además este presupuesto incluye el derecho de los miembros de las distintas formas de organización social al control y exigir rendición de cuentas al interior de ellas.

Es importante remarcar que la acción de fiscalizar, según esta línea de reflexión, la asociamos con la acción específica de control. El *control* es una actividad que ha aplicado el Estado a sí mismo históricamente, y que se ha expresado entre otras formas, en el control político ejercido por el parlamento, el control administrativo ejercido por instituciones específicas como las contralorías o agencias sectoriales y el control judicial ejercido por jueces y tribunales. El *control social y popular* sobre las actividades del Estado ha sido muy limitado por la ausencia de derechos y también de normas que permitan establecer competencias y mecanismos para hacerlo. Lo que busca el esquema constitucional actual del Ecuador es un cambio fuerte de este patrón. Por ello, es que el DFAPP es un típico derecho de participación que necesita de prestaciones normativas y fácticas e incluso de condiciones previas para su ejercicio.

El control de las actividades públicas es un aspecto que está regulado de manera amplia en numerosos cuerpos legales y sobre todo infralegales, fundamentalmente a través de disposiciones que se refieren al control del Estado sobre el Estado en las referidas dimensiones administrativa, política y judicial. Este numeroso universo de normas tenemos que aclarar que no es el que nos interesa, sino aquellas relativas al ejercicio del DFAPP en los sentidos antes indicados de crear competencias, mecanismos y condiciones para el efecto, a favor de la sociedad. Este grupo de normas puede ser también numeroso, por lo que seguidamente definimos dos líneas de análisis que tomaremos

como prioritarias para presentar un esquema resumido del desarrollo constitucional y normativo del DFAPP. Por una parte, como elementos esenciales de este derecho novedoso abordaremos la línea referida al *control social* y su contracara, la *rendición de cuentas*; y por otra, la relativa a la *lucha contra la corrupción*.

Control social y rendición de cuentas

Presentamos seguidamente tanto las conexidades del DFAPP en esta materia, con otras normas constitucionales y un panorama de su desarrollo normativo.

El derecho a fiscalizar se asocia fuertemente, como hemos destacado, con los procesos de control social y su contracara, la rendición de cuentas (RC), siendo esta última además una obligación de varios funcionarios públicos. En este sentido sobresalen los siguientes elementos.

En primer lugar, entre aquellos principios constitucionales y normas que regulan el servicio público, debemos mencionar al Art. 83 de la CRE, que se refiere a los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos, entre las cuales se halla la de: “11. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley”. El Art. 226 de la CRE que establece que todos quienes actúen en virtud de una potestad estatal, deben limitarse a las competencias y facultades específicas que les son atribuidas por Constitución y el orden jurídico. Por otra parte está el Art. 233 que establece el principio de responsabilidad hacia los servidores públicos por los actos u omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad puede ser administrativa, civil o penal.⁹ De su parte, el Art. 297 dispone que las Instituciones y entidades

⁹ Para fines de control además, el Art. 231 de la CRE exige la declaración patrimonial jurada a los servidores públicos al iniciar y al finalizar su gestión.

que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se sometan a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

En cuanto al *marco institucional* y los *roles institucionales*, el Art. 208.2 de la CRE, que fija entre los deberes y atribuciones del *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* (CPCCS) el de: “Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social”. Esta disposición concuerda con el Art. 3 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) que establece como objetivos de esta Ley el control y RC, así como el control de ejecución de los servicios públicos (numerales 1 y 2). Esta última competencia se relaciona con la establecida a la *Defensoría del Pueblo* respecto del conocimiento de reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados (Art. 215, numeral 1 de la CRE) y 81 y ss., de la Ley Orgánica del Consumidor (LODC).¹⁰ La Ley Orgánica del CPCCS (LOCPCCS) de su parte, establece en el Art. 2.10 el *principio de transparencia* al que se sujetarán las acciones del CPCCS que serán de libre acceso a la ciudadanía y estarán sujetas al escrutinio público para su análisis y revisión. El Art. 8 de esta misma Ley prevé en correspondencia con la Constitución, las atribuciones del Consejo frente al control social, en lo fundamental: 1. Promover y estimular iniciativas de control social sobre políticas públicas y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; 2. Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social, que así lo demanden, para exigir cuentas de la gestión de lo público;¹¹ 3. Actuar como enlace entre el Estado y

10 Las competencias del CPCCS y la Defensoría del Pueblo deberían armonizarse, pues tanto la LODC como la Ley Orgánica de esta institución que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social son anteriores a la Constitución actual.

11 El Art. 39 de la LOPC hace referencia en tal sentido a la formación ciudadana para control social.

la ciudadanía dentro de los procesos que se generen de las iniciativas ciudadanas e instar para que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas.

Además del CPCCS y la Defensoría del Pueblo, componen la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), la *Contraloría General del Estado* y las *Superintendencias* (Art. 204 inciso final CRE). La primera se establece por el Art. 211 como “un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”. Siendo parte de la FTCS ni con relación a sus funciones (Art. 212 CRE),¹² ni en su Ley Orgánica, existen claras referencias a como incorporar mecanismos participativos de control social de la Contraloría General del Estado.¹³ Las Superintendencias según el Art. 213 de la CRE “son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”. Actualmente existen Superintendencias en los sectores de Compañías, Bancos y Seguros, Comunicación, Telecomunicaciones, Economía Popular y Solidaria, y Control del Poder del Mercado. De las búsquedas efectuadas no fue posible disponer de informaciones sobre si cada una de estas entidades integra en su normativa disposiciones de control social. Esto, al igual que en el caso de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, evidenciaría un déficit regulatorio en cuanto a establecer medidas que permitan mayor participación en el control estatal y de los servicios públicos.

12 Estas son: 1. Control administrativo sobre las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. 2. Determinación de responsabilidades administrativas y civiles culpables e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos materia de su control. 3. Regulación para el cumplimiento de sus funciones. 4. Asesoría al Estado (Art. 212 CRE).

13 La única referencia hallada se ubica en el con la creación de la Dirección de Asuntos éticos y Participación Ciudadana que instrumenta mecanismos como audiencias públicas (Art. 22 del Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos de la Contraloría General del Estado).

Por otra parte, en materia de *rendición de cuentas*, el Art. 88 de la LOPC reconoce el “derecho ciudadano a la rendición de cuentas” a ser ejercido en forma individual o colectiva (comunidades, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización). Estos sujetos podrán solicitar una vez al año en la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución o las leyes. Esta definición restringe el tiempo de ejercicio del derecho a una vez al año, lo cual contravendría el espíritu constitucional del DFAPP.

Luego, los Arts. 9 de la LOCPCCS y 89 de la LOPC introducen dos definiciones de *rendición de cuentas* con elementos diferentes. La primera como un proceso participativo, que debe ser “periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible”. Debe realizarse al menos una vez al año, mediante una amplia convocatoria debidamente publicitada, a todos los sectores sociales relacionados.¹⁴ La norma de la LOPC de su parte concibe la RC como un “proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal”, que involucra a autoridades, funcionarios y representantes legales, según sea el caso, que estén obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos. Nótese que al calificar a la RC como proceso periódico que se hará “al menos una vez al año”, esta norma contradice la restricción referida anteriormente, aunque esta se refiere al proceso desde los obligados y la primera al derecho a pedirla. Mantener dos nociones diferentes de RC no abona a una adecuada aplicación de la Ley, abriendo oportunidades para interpretaciones discrecionales, ni comprensión por parte de la ciudadanía.

¹⁴ El Art. 95 de la LOPC prevé complementariamente que la RC se realizará una vez al año y al final de la gestión, teniendo en consideración las solicitudes que realice la ciudadanía, de manera individual o colectiva, de acuerdo con la Constitución y la ley.

El Art. 10 de la LOCPCCS define los contenidos (mínimos) de los informes de rendición de cuentas¹⁵ y el Art. 11 señala quiénes están obligados a rendirlas: autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas privadas que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los servidores públicos por sus actos u omisiones.¹⁶ Idéntico prácticamente es el texto del Art. 90 de la LOPC, disposición que incluye además “los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales”.¹⁷ El inciso final del citado Art. 11 de la LOCPCCS establece la competencia sobre el CPCCS en caso de incumplimiento por parte de entidades obligadas. Se remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de los obligados, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) por la negación de información. El Art. 91 de la LOPC define los objetivos de la RC: 1. Garantizar a los mandantes el acceso a la información

15 Estos son: 1. Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos. 2. Ejecución del presupuesto institucional. 3. Cumplimiento de objetivos y plan estratégico de la entidad. 4. Procesos de contratación pública. 5. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la FTCS y la Procuraduría General del Estado. 6. Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el CNE, en el caso de las autoridades de elección popular. 7. En los casos de las empresas públicas y de las personas jurídicas privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos. 8. Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo (Art. 10 LOCPCCS). El Art. 92 establece complementariamente los temas sobre los cuales han de rendir cuentas las autoridades elegidas por votación popular, estos son: 1. Propuesta o plan de trabajo planteados formalmente antes de la campaña electoral; 2. Planes estratégicos, programas, proyectos y planes operativos anuales; 3. Presupuesto general y presupuesto participativo; 4. Propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas; o, 5. Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional.

16 Con relación a los funcionarios públicos Con relación a los asambleístas el principio específico de RC se establece el Art. 127 de la CRE en concordancia con el Art. 110 numeral 4, de la LOFL.

17 Art. 93 de la LOPC obliga a las funcionarias y los funcionarios, directivos y los responsables de la conducción de unidades administrativas, administraciones territoriales, empresas, fundaciones y otras organizaciones que manejen fondos públicos (niveles administrativos), a rendir cuentas principalmente sobre: 1. Planes operativos anuales; 2. Presupuesto aprobado y ejecutado; 3. Contratación de obras y servicios; 4. Adquisición y enajenación de bienes; y, 5. Compromisos asumidos con la comunidad.

de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública; 2. Facilitar el ejercicio del derecho al control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos; 3. Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y, 4. Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno. Esta norma vincula de manera sistémica los procesos de RC al acceso previo a información, así como a la lucha contra la corrupción. Asimismo, el Art. 94 de la LOPC fija la competencia del CPCCS para establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la RC de las instituciones del sector público, personas jurídicas privadas que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos y de los medios de comunicación.

De igual manera, “las autoridades ejecutivas y legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen la obligación de establecer un *sistema de rendición de cuentas* conforme el mandato del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) (Art. 302 del COOTAD). En tal sentido varias normas fijan la obligación de rendir cuentas en un informe anual escrito, a saber: el Gobernador Regional (Art. 37, literal s. del COOTAD), prefectos (Art. 50, literal u.), alcaldes (Art. 60, literal y.), alcaldes metropolitanos (Art. 90 literal v.), presidentes de Junta Parroquial (Art. 70 literal v.).

Con referencia los *ámbitos específicos del control social*, el Art. 29 LOPC en concordancia con el 95 de la CRE establece el principio de participación en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, personas naturales o jurídicas privadas que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, en el territorio nacional y en el exterior. También el Art. 46 de la misma Ley establece que la ciudadanía, en forma individual o colectiva, (comunidades, comunidades, pueblos, nacionalidades y otras formas de organización) puede desarrollar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme a la Constitución.

A *nivel seccional*, el Art. 100 de la CRE fija como objetivo de la participación en todos los niveles territoriales el fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. En idéntico sentido repite este enunciado el Art. 64.4 de la LOPC. Luego, el Art. 267.8 de la CRE establece la facultad de los gobiernos parroquiales rurales para vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. Bajo esta base, varias disposiciones regulan el tema a nivel de los GAD. Los artículos 3 y 295 del COOTAD, incluyen respectivamente tanto el principio general de participación ciudadana como el de rendición de cuentas en la planificación de los GAD. Los Arts. 302 y 304 de este cuerpo legal establecen las bases de los sistemas de participación y control social. También se establece un proceso de RC en casos de intervención temporal de un GAD (Art. 160). Además, el Artículo 165 del citado COOTAD precisa que los GAD “que reciban o transfieran bienes o recursos públicos tendrán la obligación de aplicar los procedimientos que permitan la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control público sobre la utilización de los recursos”.¹⁸

Con relación a *otros sujetos y ámbitos* específicos de RC hallamos también varias disposiciones dispersas. El Art 96 de la CRE que reconoce todas las formas de organización social dispone que estas garanticen la rendición de cuentas y en idéntico sentido lo repite el Art. 30 de la LOPC. En el *ámbito electoral*, respecto de los partidos políticos la obligación de RC la prevé el Art 108 de la CRE, en concordancia con el Art. 219.3 CRE, que le da competencia al CNE en calidad de juez de cuentas de organizaciones y candidatos. De su parte el Código de la Democracia (CD), que introduce la noción de sujetos políticos (Art. 244),¹⁹ en el numeral 8 del Art. 2 prevé como derecho ciudadano

18 En el COOTAD existen asimismo referencias específicas a la rendición de cuentas sobre los distintos planes de desarrollo en las regiones (Art. 31, literal e.), a nivel provincial (Art. 41 literal d.), cantonal (Art. 54 literal c.) parroquial (Art. 64 literal d.), en los distritos metropolitanos (Art. 84 literal e.) y respecto del Régimen Especial de la provincia de Galápagos (Art. 104).

19 Estos son los partidos políticos, movimientos políticos, alianzas, y candidatos. Además según la transitoria séptima agregada mediante Ley orgánica reformativa del CD, en 2012, lo son

el de exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos; los Arts. 365 al 369 de este cuerpo legal regulan la RC en este ámbito. Luego, varias disposiciones constitucionales y legales contemplan el principio de RC en otros ámbitos. El Art. 348 de la CRE se refiere a ello en cuanto al financiamiento público de la educación especial, fiscomisional, artesanal y comunitaria; lo mismo sucede en el ámbito del Sistema Universitario en general (Art. 355 de la CRE) y respecto del financiamiento público a universidades privadas (Transitoria Decimoctava de la CRE, inciso final). La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) ratifica y desarrolla este principio, entre otros en los Arts. 7, inciso segundo, 25 y 27 de este cuerpo legal, destacándose esta última que introduce la noción de rendición social de cuentas. Finalmente, los Art. 378 y 388 de la CRE establecen la RC como principio para las entidades del sistema nacional de cultura, así como para las instituciones científicas que reciban fondos públicos, respectivamente.

Cabe señalar que más allá de las normas generales sobre rendición de cuentas, sería recomendable que, como en el ámbito seccional en el que existen normas específicas, las leyes orgánicas de cada una de las funciones del Estado o las normas estatutarias y legales que las regulan, establezcan disposiciones específicas sobre RC. Por ejemplo, a nivel legislativo la Ley Orgánica de esta función (LOFL) contempla normas sobre información fundamentalmente sobre la dimensión de producción normativa y otras de participación en procesos legislativos (Caps. XVI y XVII de la LOFL), pero no existe un capítulo sobre RC de la actividad parlamentaria en su conjunto que además de la producción de legislación como se conoce, abarca la actividad de control político. Es necesario en ese sentido fortalecer las normas y las dinámicas de rendición de cuentas.²⁰

también los proponentes de la consulta popular o referéndum; quien promueva la revocatoria de mandato y a la autoridad contra quien se la proponga, en estos procesos.

20 Sobre este último aspecto Córdova, bajo la pregunta: “¿Quién fiscaliza a las y los fiscalizadores?”. Reflexiona sobre la necesidad de que los asambleístas puedan “presentar informes de rendición de cuentas con secciones íntegras y muy explicadas sobre las condiciones en que

Sobre el tema del *acceso a la información pública* es importante señalar que el ejercicio del derecho constitucional previsto en la Constitución (Art. 18 numeral 2)²¹ como parte de los derechos del buen vivir, es condición previa para los procesos de control rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Este derecho es regulado por la LOPC y la LOTAIP. La LOPC en su Art. 96 vuelve a establecer el derecho y además precisa que: “Este derecho constituye un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social”. El Art. 97 establece como principio general que la información pública pertenece a la ciudadanía y se encuentra sujeta a los principios establecidos en la Constitución y las leyes correspondientes y que quienes la manejen son sus administradores y depositarios, estando obligados a garantizar su acceso, de manera gratuita, con excepción de los costos de reproducción”. El Art. 98 introduce el principio de transparencia y publicidad en los actos de la administración pública. Esto concuerda con el Art. 1 de la LOTAIP.

De su parte, la obligación de promoción del derecho de acceso a la información está regulada por los artículos 100 de la LOPC así como el 8 de la LOTAIP. Más específicamente respecto de los medios electrónicos de difusión de la información pública, el Art. 101 de la LOPC complementariamente se refiere a la democracia electrónica disponiendo que los GAD expidan políticas específicas e implementen mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e informáticos en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos. Al efecto, cada uno de los gobiernos y dependencias dispondrá y actualizará permanentemente

llevarán a cabo su atribución fiscalizadora con responsabilidad y ética pública, solo así el mandato delegado puede monitorearse y discutirse por parte de la ciudadanía...”. H. P. Córdova, Derechos sin poder popular. Presente y futuro de la participación, comunicación e información. Quito, COINCIDE / CENAE, 2013, 2013, p. 41.

21 La norma fundamental lo contempla como un derecho individual y colectivo a “acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”. La norma además prevé que: “No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información”.

su respectivo portal web con información relativa a leyes, ordenanzas, planes, presupuestos, resoluciones, procesos de contratación, licitación y compras entre otros. Además, las autoridades públicas de todas las funciones del Estado mantendrán un espacio dedicado en el portal institucional para poder informar, dialogar e interactuar con la comunidad. De su parte, el Art. 7 de la LOTAIP establece la información mínima que las entidades obligadas deben desplegar en su página web. Otras normas que tienen que ver con el acceso a la información son: El Art 464 del COOTAD que prevé espacios en medios para RC el Art. 41 de la LOPC que prevé la responsabilidad de los medios en la discusión informaciones sobre control y RC. Asimismo, respecto de la Asamblea Nacional, el capítulo XVI de la LOFL que se refiere a la transparencia de la información, especialmente Sistema de Información Legislativa (Arts. 1152 - 156). El Art. 14 de la LOTAIP que establece la información mínima que la función legislativa debe desplegar en su portal de internet. Así mismo, el Ejecutivo ha regulado mediante Decreto Ejecutivo 387 (RO 110, 21.06.07) el Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática (SIGOB) que permite dar seguimiento a la actividad administrativa.²²

Respecto de los procedimientos, en el ámbito administrativo los Arts.19 al 21 de la LOTAIP regulan el proceso administrativo de acceso a la información, mientras que el Art. 23 de la misma Ley prevé las sanciones. En sede judicial el Art. 91 de la CRE introduce la acción de acceso a la información pública, procedimiento que tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Esta acción podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información.²³ Se precisa además que el carácter

22 <http://sicape.cege.gob.ec/>.

23 También, el Art. 99 de la LOPC prevé que toda persona podrá interponer la acción de acceso a la información pública cuando ésta haya sido negada expresa o tácitamente, cuando haya sido entregada de forma incompleta, o no sea fidedigna.

reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la Ley. Regulan además el ejercicio de esta acción pública, los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sobre otras *instancias y mecanismos participativos* que permiten desarrollar los procesos de control social y rendición de cuentas, destacamos en síntesis lo siguiente. Respecto de los *presupuestos participativos* previstos en el Art. 67 de la LOPC, el inciso 2 del Art. 70 de la misma norma establece que el seguimiento de estos se realizará durante todo el año, y la coordinación le compete a las autoridades responsables. Complementariamente, el artículo 266 del COOTAD dispone que al final del ejercicio fiscal, el ejecutivo del GAD convoque a la asamblea territorial o al organismo que en cada GAD se establezca como máxima instancia participativa “para informar sobre la ejecución presupuestaria anual, sobre el cumplimiento de sus metas, y sobre las prioridades de ejecución del siguiente año”.

Sobre las *asambleas locales* estas son reguladas por la LOPC en cuyo Art. 60 se encuentran varias funciones como las de: “3. Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social; [y] 4. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas”.²⁴ Asimismo, los Arts. 73 y 74 de la LOPC disponen que el mecanismo de *audiencia pública* se accione en caso de que se requiera: 1. Solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; 2. Presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; o 3. Debatar problemas que afecten los intereses colectivos. Estos mecanismos son utilizados también por algunas entidades de la FTCS como las superintendencias y la Contraloría.

24 El Art. 62 de la LOPC, dispone además el apoyo a las asambleas locales por parte de las autoridades de los GAD y el CPCCS.

Los *observatorios* y las *veedurías* son por excelencia mecanismos de control social. Los *observatorios* son definidos por la LOPC (Art. 79) como mecanismos de participación constituidos por grupos de personas u organizaciones que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Su objetivo será elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

Las *veedurías* (Arts. 78 y 84 LOPC) son modalidades de control social a la gestión de lo público y de seguimiento a las actividades de autoridades. Su propósito es conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas. Funcionan para ejercer el control social de todas las funciones del Estado, niveles de gobierno, personas privadas que manejen fondos públicos, y a personas naturales o jurídicas privadas prestadores de servicios públicos o que desarrollen actividades de interés público.²⁵ Es obligatorio para las instituciones públicas y privadas involucradas el garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos (Art. 87 LOPC).²⁶ Con relación a los procesos de selección de autoridades a diversas instancias que le competen al CPCCS, el Art. 63 de la LOPCCS obliga a este Consejo a garantizar la participación de veedurías en estos procesos conforme al reglamento respectivo. Además manda a que: “Toda la información y documentación del proceso de selección de las comisiones ciudadanas será de libre, inmediato y permanente acceso a la ciudadanía”. El Art. 34 de la misma Ley se refiere correlativamente a la veeduría para el concurso donde se eligen los miembros del CPCCS.²⁷ Así mismo, el Art. 86 de la LOPC prevé

25 El Art. 8 numeral 3 de la LOPCCS señala complementariamente que las veedurías ciudadanas podrán vigilar el ciclo de la política pública con énfasis en procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público; ejecución de planes, programas, proyectos, obras y servicios públicos, así como actuaciones de servidores públicos en general. Si en el informe de la veeduría se observan indicios de responsabilidad, el Consejo enviará a la autoridad competente copia del informe para su conocimiento obligatorio.

26 Esta norma dispone además que el CPCCS brinde “las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios”.

27 Las organizaciones sociales y ciudadanía podrá organizar veedurías para vigilar y

que el CPCCS reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía, así como, el respeto al derecho de la ciudadanía al control social.²⁸ Al efecto, se han emitido un Reglamento General de Veedurías Ciudadanas (Resolución del CPCCS No. 14, RO Suplemento 226, 01.07.10) y un instructivo, el de creación de funcionamiento veedurías ciudadanas CPCCS (Resolución del CPCCS No. 5, RO. 573, 20.04.09).²⁹ Frente a varios cuestionamientos que se han realizado al Reglamento de Veedurías, el CPCCS habría emprendido un proceso de reformas del mismo.³⁰

Lucha contra la corrupción

Este es el segundo gran ámbito en el que se refleja el derecho a fiscalizar los actos del poder público. Según la definición adoptada por la

acompañar el proceso de selección de Consejeros con el compromiso de emitir información veraz y evitar injurias a cualquier persona, so pena de sanción. Las veedurías no podrán retrasar, impedir o suspender el proceso de selección sin decisión de autoridad competente (Art. 34 LOCPCCS). El Consejo Nacional Electoral (CNE) reglamentará las condiciones de participación de veedurías ciudadanas para este concurso, las que deberán registrarse ante el mismo.

28 Esta norma prevé que el reglamento tomará en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: 1. Los participantes en las veedurías, no podrán tener conflictos de interés con el objeto observado; ni ser funcionarias o autoridades de las instituciones observadas o de aquellas vinculadas; 2. Los veedores serán responsables en caso de injurias, conforme a la ley; y, 3. El inicio de toda veeduría deberá ser notificado previamente a la institución observada, con la determinación de los participantes; así como, el ámbito, área o proceso en los que se circunscribirá su accionar.

29 Además es necesario mencionar que se contemplan disposiciones sobre la veeduría ciudadana que debe implementarse obligatoriamente en los procesos de elección de autoridades en el Reglamento para normar el proceso de designación de autoridades (Resolución CPCCS No. 46, RO. 19, 04.09).

30 En un boletín de prensa (No. 1065, 29.10.13) el CPCCS informa de la presentación de una “propuesta metodológica para optimizar el trabajo entre el CPCCS y las veedurías ciudadanas”. Se agrega que: “En caso de ser necesario, la propuesta metodológica podría derivar en la reforma al Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, a fin de incorporar cambios que agilicen los procedimientos de integración de veedurías, presentación, socialización y difusión de informes”. Véase: http://198.57.214.33/~home/?mod=foro_post&id=1351 (consultado 01.12.13). Sobre los cuestionamientos, estos van en el orden de exigir requisitos de plazo y plan de trabajo que contravienen el espíritu de la LOPC, se cuestiona también la prohibición de entregar directamente a la ciudadanía los resultados de una veeduría, lo que violaría el Art. 63 de la citada Ley. Véase al respecto el documento “Reglamento de veedurías del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” elaborado por la ONG Participación Ciudadana s/f, s/l, en: <http://www.participacionciudadana.org/p10/images/docu/pulso10/3.pdf> (consulta 27.11.13).

Función de Transparencia y Control Social, la *corrupción* supone una “acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares”. Tal acción puede realizarse por “cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética”.³¹ En realidad la corrupción supone un fenómeno, esto es no solo una acción sino una serie variada de acciones y prácticas convergentes, en muchos casos concertadas, que en conjunto afectan la economía y la ética públicas. A fin de combatir este fenómeno se han emitido una serie de disposiciones y mecanismos que sintetizamos a continuación.

En primer lugar, la CRE reconoce como “deber primordial del Estado” en su Art. 3 numeral 8 el de: “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. Esto se complementa con la disposición del Art. 83 numeral 8 sobre el deber a los ciudadanos de “administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”.

De manera correlativa, el Art 204 fija como uno de los cometidos centrales del CPCCS el combatir la corrupción. Asimismo, según el numeral 1 del Art. 206 el primer deber de la FTCS como instancia de coordinación es el de: “Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción. El numeral 3 se refiere además a “articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción”. El Art. 208 de la CRE fija entre las atribuciones del CPCCS varias relacionadas en la lucha contra la corrupción como: 1. Promover la participación ciudadana y estimular procesos de lucha contra la

31 Concepto “asumido” por la FTCS “constante en el Documento de Articulación para la Prevención y Lucha contra la Corrupción aprobado en agosto de 2010”, según se señala en el “Diagnóstico preliminar de la corrupción y propuestas generales de políticas públicas”, documento s/f, s/l. p. 11-12. En: <http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/FTCS/diagnostico.pdf> (consulta 03.12.13).

corrupción; 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción; 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales; 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instaren como consecuencia de sus investigaciones;³² 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. Como puede advertirse, la misma Constitución fija una serie de competencias en favor del CPCCS que lo convierten en el órgano llamado a combatir la corrupción pública.

Un órgano con competencias reforzadas que sustituye a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) creada en la Constitución de 1998 y a la Secretaría Nacional Anticorrupción.³³ La LOCPCCS repite estas atribuciones (Art. 6).

Por otra parte, la Ley Orgánica de la FTCS establece la necesidad de organizar la Función de Transparencia de acuerdo a lo establecido en los artículos 204, 225, de la Constitución y sus competencias. El Artículo 4.4 establece el objetivo de: “Prevenir y combatir la corrupción”, mientras que el Art. 7 fija entre las atribuciones y deberes del *Comité de Coordinación* de esta Instancia el de: “1. Formular políticas públicas de transparencia, control social, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción”, así como el de “articular y coordinar la formulación del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción”. El Plan Nacional ha sido aprobado por la FTCS en 2013 para ser aplicado entre 2013 y 2017. Este instrumento “desarrolla una propuesta programática dirigida a generar una cultura de prevención y combate contra la corrupción en el país”, proponiendo “la creación de un sistema nacional” en el que todos

32 En este numeral 6 se establece además que: “Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado”.

33 Así se desprende de la Transitoria tercera de la CRE que prevé que: “Las servidoras y servidores públicos de la Comisión de Control que no sean de libre nombramiento y remoción, pasarán a formar parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”.

los actores que tienen roles anticorrupción y la ciudadanía compartan espacios, prácticas y proyectos “que lleven a implantar una cultura de vivencia de valores éticos como requisito para la plena exigibilidad y garantía de derechos”.³⁴

De su parte, la LOCPCCS contempla disposiciones específicas relativas a la lucha contra la corrupción. El Art. 7 incluye entre las iniciativas a las cuales pueden asignarse fondos concursables a espacios que fomenten la lucha contra la corrupción. Con relación al fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción, esta norma prevé (Art. 13) amplias atribuciones en esta materia en favor del CPCCS como: (1) Promover políticas institucionales sobre transparencia de la gestión pública, ética en el uso de bienes y recursos, y acceso ciudadano a la información pública; (2) Requerir información para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones que se nieguen a colaborar serán sancionadas de acuerdo a la ley,³⁵ (4) Requerir de las instituciones públicas la atención a los pedidos o denuncias procedentes de la ciudadanía así como investigar a petición de parte denuncias que afecten la participación, generen corrupción o vayan en contra del interés social; (5) Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad que sean calificados por el Consejo de acuerdo a la reglamentación respectiva y siempre que esta determinación no haya sido realizada por otro órgano de la misma función (Contraloría por ejemplo), además de formular recomendaciones e impulsar las acciones legales que correspondan; (6) Actuar como parte procesal en causas abiertas luego de sus investigaciones. Sus informes son de trámite obligatorio y tienen validez probatoria en tales causas; (7) Solicitar a la Fiscalía la protección de las personas que denuncien o testifiquen en sus investigaciones a través del sistema de protección de víctimas y testigos.

34 Véase Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017, Quito, FTCS, 2013, p. 7. En: http://scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/plan_lucha_contra_corrupcion_2013_2017.pdf (Consulta 01.07.14).

35 El numeral 3 complementariamente se refiere a que las personas privadas naturales o jurídicas que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, que no entreguen información en los plazos establecidos en la LOTAIP serán sancionadas por el organismo de control correspondiente a petición del CPCCS, sin perjuicio de otras acciones civiles o penales.

Los Arts. 14 al 18 de la LOCPCCS se refieren a los procedimientos. El Art. 14 trata sobre la denuncia. El CPCCS está obligado a receptar, calificar, aceptar a trámite, e investigar de haber mérito suficiente, las denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción. Se garantizará la reserva y protección de la o el denunciante.³⁶ Según esta norma, el Consejo también podrá iniciar investigaciones si de los documentos adjuntos a la denuncia se verificare de manera clara, precisa y manifiesta “que las instituciones que han actuado en el caso hayan incumplido sus atribuciones, previstas en la ley, o el caso a investigarse pueda constituir un precedente para las posteriores acciones del Consejo y otras instituciones en el marco de sus competencias”. El Art. 15 precisa los criterios de admisibilidad de las denuncias.³⁷ El Art. 16 establece que la investigación se regirá por el reglamento que se dicte para el efecto³⁸, respetando el debido proceso y las atribuciones de los demás órganos del Estado y los derechos constitucionales. Esta norma faculta además al CPCCS a solicitar “a los órganos competentes de la Función Judicial las medidas cautelares o las acciones que considere oportunas, para impedir actos de corrupción o suspender los hechos o actos que perjudiquen los derechos de participación o impidan el ejercicio del control social”. El Art. 17 dispone que el informe investigativo sea conocido por el pleno del CPCCS previo a su aprobación para

36 Las denuncias podrán según el inciso final del Art 14 presentarse oralmente (se reducirán a escrito) o por escrito, pudiendo contarse con peritos intérpretes de ser necesario. Estas deberán contener, al menos, los siguientes requisitos: 1. Los nombres y apellidos, número de cédula de ciudadanía, estado civil, y domicilio de quien denuncia; 2. La mención clara de los fundamentos de hecho y de derecho que la motiven; 3. Señalar la autoridad, servidor público o persona de derecho privado que realice actividades de interés público o preste servicios públicos, que presuntamente hubiere incurrido en la irregularidad denunciada; y, 4. Documentación que fundamente la denuncia. Se aplica además el Reglamento de investigación de denuncias, expedido por el CPCCS mediante Resolución No. 3 (RO 226, 01.10.10).

37 Estos son cuatro: 1. Cuando el Consejo sea competente para conocer el caso en razón de la materia, atenten en contra de los derechos relativos a la participación o generen corrupción; 2. Cuando la denuncia cumpla con los requisitos legales; 3. Cuando no se haya iniciado un proceso judicial de cualquier índole por el hecho, ni exista sentencia ejecutoriada al respecto; 4. Y las demás establecidas en la Constitución, la ley.

38 El ya referido Reglamento de recepción de investigación de denuncias. Las dependencias encargadas dentro del CPCCS en esta tarea serán la Dirección Nacional de Investigación y la Dirección Nacional de Transparencia.

garantizar su legitimidad y legalidad. Los informes emitidos deberán ser escritos, motivados y concluyentes. El Art 18 obliga al CPCCS a dar seguimiento de los procesos judiciales o administrativos que se deriven de sus informes e impulsar las acciones legales y administrativas necesarias. Al efecto, como referimos ya, deberá intervenir como parte procesal en dichas causas.

Finalmente, hay que señalar que el Estatuto orgánico por procesos de la Secretaría de Transparencia de la Función Ejecutiva, Resolución 109 (RO Suplemento 72, de 21.10.10) había creado la *Secretaría Nacional de Transparencia de la Gestión* con atribuciones que compiten con las asignadas constitucionalmente a la FTCS y sobre todo al CPCCS. Este organismo fue absorbido el 1 de agosto de 2013 por la Secretaría Nacional de la Administración Pública, en cuya estructura ocupa el rango de Subsecretaría General de Transparencia de Gestión, cuya misión es más circunscrita al ámbito de la administración pública central en comparación a su entidad antecesora.³⁹

De los elementos expuestos, tanto de la dimensión relativa al control y rendición de cuentas, como de aquella atinente a la lucha contra la corrupción, debemos destacar, algunos elementos críticos.

El derecho a fiscalizar los actos del poder público es un derecho de participación, lo cual implica el desarrollo de mecanismos y regulaciones suficientemente precisas para que permitan su ejercicio. Se observa, no obstante, que a nivel legal es necesario seguir trabajando en algunos aspectos. Es importante definir mejor los roles institucionales de aquellas entidades que forman parte de la FTCS. En ese sentido, se requiere armonizar las bases legales de las instituciones que integran la FTCS, como las superintendencias, la Contraloría General del Estado

³⁹ La misión de esta dependencia es: “Planificar, diseñar, coordinar, asesorar, analizar, normar y liderar la aplicación de políticas de transparencia de gestión, así como la investigación de presuntos hechos de corrupción en todas las instituciones circunscritas en el ámbito de acción de la Secretaría Nacional de la Administración Pública”. Véase: <http://www.administracionpublica.gob.ec/subsecretaria-general-de-transparencia/> (Consulta 04.12.13).

y la Defensoría del Pueblo, en función de los estándares participativos que instituye la Constitución de Montecristi.

Así mismo, si bien se requiere coordinar las actividades de control, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción entre las distintas funciones del Estado, es importante que se respeten las competencias en estas materias atribuidas a la FTCS y al CPCCS y coordinar evitando duplicar esfuerzos. Es este sentido consideramos que es importante trabajar en fortalecer la instancia de control social propia del CPCCS y su capacidad de interactuar con las organizaciones sociales.

Con fines ilustrativos acerca del desempeño de las instituciones, mecanismos e instancias estudiadas, vamos a referir algunos datos. El CPCCS ha emitido hasta el momento tres informes de rendición de cuentas: 2010-2011, 2011-12 y 2012-13.

Los tres informes testimonian en general de los esfuerzos por institucionalizar el CPCCS, a través de distintos procesos y reglamentaciones, en particular del diseño de una estructura, objetivos y planes de trabajo. El informe 2010-11 da cuenta en este sentido del “fortalecimiento institucional,”⁴⁰ igualmente el Informe 2011-2012.⁴¹ El tercer informe que tiene una estructura distinta y más confusa, ya no hace referencia al fortalecimiento sino a temas como el cumplimiento de políticas y al presupuesto institucional.⁴² De estos informes podemos destacar resultados relativos a cuatro aspectos.

40 Cfr. Informe de rendición de cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social marzo 2010-marzo 2011., Quito, CPCCS, s/f, pp. 61-75.

41 Este también incluye un capítulo “Quinto eje: fortalecimiento institucional, Cfr. Informe de rendición de cuentas marzo 2011-marzo 2012, Quito, CPCCS, 2012, pp. 39-71.

42 Este Informe se refiere ya no a ejes sino a temas que se estructuran de acuerdo a la planificación constante en el PNBV y a la institucional. Véase Informe final de rendición de cuentas del CPCCS marzo 2012-marzo 2013, Quito, CPCCS, 2013.

En primer lugar, respecto a la entrega *informes rendición de cuentas* (IRC), los informes del CPCCS del 2010-11 y 2011-12 arrojan un bajo porcentaje de cumplimiento de la obligación de las autoridades electas. Así, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 12 de la LOCPCCS entre 2010 y 2011 se presentaron 237 IRC, frente a 1238 instituciones que debieron entregarlos (un 19,14% de cumplimiento). No se indica que acciones tomó el CPCCS al respecto⁴³. Entre 2011 y 2012, se indica que se entregaron 227 IRC de 1225 (21% de cumplimiento).⁴⁴ No se explicita por qué la variación del total de instituciones (autoridades) obligadas a entregar el IRC. El Informe 2012-13 no se indica datos de rendición de cuentas.

En segundo lugar, con relación a las *veedurías*, entre 2010 y 2011 se informa de la existencia de 29 veedurías ciudadanas en ejecución: 14 solicitadas por personas jurídicas, 10 por personas naturales y 5 por organizaciones de hecho. Además existían 6 veedurías desarrolladas por iniciativa del CPCCS, 41 específicas para elecciones de registradores de la propiedad y 2 solicitudes en proceso.⁴⁵ Se indica asimismo que se ha desarrollado un instructivo para propuestas de veedurías ciudadanas.⁴⁶ En el Informe 2011-12, se muestra que se tramitaron 269 solicitudes de veedurías de 278 (un 96,76%) que involucran a 2180 veedores.⁴⁷ No se desglosan datos como en el Informe anterior y no existe una presentación estandarizada de la información lo que no contribuye evidentemente a su estudio. En el informe 2012-13,⁴⁸ que es más confuso, se habla de 46 veedurías conformadas a nivel nacional en 2012.⁴⁹ Hay que destacar

43 Cfr. Informe... marzo 2010-marzo 2011, s/f, op. cit., p. 31.

44 Cfr. Informe..., 2012, op. cit., p. 27.

45 Cfr. Informe... marzo 2010-marzo 2011, s/f, op. cit., pp. 26-7.

46 *Ibíd.*, pp. 102-5.

47 Cfr. Informe..., 2012, op. cit., p. 23.

48 Cfr. Informe final..., 2013, p. 32.

49 Una información más completa consta en el Boletín de prensa No. 1965, del 29 de octubre del 2013 respecto de las veedurías. Se indica que entre el 2012 y 2013 "el CPCCS ha integrado 119 veedurías ciudadanas en todo el país; 49 se ejecutaron en el 2012", lo cual coincide con el citado informe. Se afirma que "hasta octubre del 2013, 70 veedurías se integraron, de las cuales, 58 están en ejecución en 17 provincias, y 12 ya concluyeron su labor". Se refiere también que "De acuerdo con los actores sociales, las veedurías se han integrado 2 por pedido de organizaciones de hecho;

también que en respuesta a un pedido de información formulado por el autor,⁵⁰ se indica que se ha conformado 115 veedurías de las cuales se informa que han sido cerrados los procesos, entre 2010 y 2013. Llama la atención la inconsistencia de los datos, que seguramente responde a que se usan indicadores distintos.

Un tercer aspecto hace relación al fortalecimiento de capacidades en el Estado para lograr transparencia. Hay que destacar en este sentido, del Informe 2012-13 entre otros datos, que se capacitó a 48 instituciones públicas, donde se inició en pilotaje del modelo de prácticas transparentes (PMPT) y se capacita a 6 delegaciones provinciales para contribuir a la realización de este plan piloto. Se refiere asimismo que se capacitó a 83 juntas parroquiales de algunas provincias en formación de transparencia y lucha contra la corrupción.⁵¹

En cuarto lugar, respecto de la lucha anticorrupción y más concretamente de las denuncias presentadas ante el CPCCS, el Informe 2010-11 señala que se aplicaron el Reglamento de Investigación de Denuncias ya referido y el de Procedimientos para Quejas o Pedidos (Resolución 003-34-CPCCS del 22.09.10). Se codificaron 3994 denuncias incluidas las provenientes de la antigua Comisión Anticorrupción (CCCC), de la Secretaría Anticorrupción y del CPCCS en su etapa de transición. De ellas fueron admitidas 1.194.⁵² Se habla luego de procesos de investigaciones en temas de incumplimiento de la participación ciudadana, corrupción e interés social en razón de las materias; se indica que hay 411 procesos admitidos

1 por organizaciones de derecho; 63 por pedido de la ciudadanía; y 4 por procesos convocados directamente por el Pleno del CPCCS [...] En cuanto al objeto de las veedurías, tienen que ver con pedidos para vigilar el acceso a las obras y servicios que están bajo competencia del gobierno nacional y gobiernos locales, tales como el estado de vías, calles en mal estado, servicios de agua o alcantarillado. Según el informe, 22 veedurías se integraron para vigilarla administración de obras, 15 la construcción, 6 de salud, 5 de designación de autoridades, 5 de educación, 4 de temas agrícolas, 4 de presupuesto, 2 de justicia, 2 de soberanía alimentaria, 1 de rendición de cuentas, 1 ambiental y 3 de otros temas". En: http://198.57.214.33/~home/?mod=foro_post&id=1351 (consulta 30.11.13).

50 Respuesta en oficio suscrito por el Subcoordinador Nacional de Control Social (18.06.2013).

51 *Ibíd.* p. 41.

52 Cfr. Informe... marzo 2010-marzo 2011, s/f, op. cit., p. 39.

para investigación y solamente 139 informes concluyentes.⁵³ También se refiere que se ha desarrollado un formato de queja o pedido para facilitar su presentación.⁵⁴ Entre 2011-12, se señala que la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica procesó 211 denuncias de las que se admitieron 13 en investigación y 13 en transparencia, en trámite se hallan 37 (es decir un 29% habría sido admitido).⁵⁵ En 2012-13, se indica que se ha desarrollado un sistema de apoyo legal para el trámite de denuncias “a través del cual se brinda orientación jurídica a la ciudadanía”. Sin desglose alguno se indica que existen 796 requerimientos ingresados entre quejas y pedidos de los cuales se habría tramitado el 100%, sin que se precise cuál es el resultado de tal trámite.⁵⁶ Como se ve progresivamente se acusa una mayor oscuridad en los datos presentados en los informes más recientes.

A pesar de la inconsistencia de ciertos datos y la falta de precisión en la forma de presentación de las actividades cumplidas, puede advertirse en primer lugar, que el CPCCS realiza un esfuerzo a nivel nacional por cumplir con las numerosas atribuciones relativas al ejercicio del DFAPP, sobre todo tomando en cuenta que cada competencia como el control social o la lucha contra la corrupción, puede implicar un sinnúmero de actividades específicas. Igualmente se advierte un esfuerzo por institucionalizar esta entidad a través del desarrollo de procesos internos. De todos modos parece ser que la carga mayor de trabajo de esta entidad (y sus esfuerzos) se ha orientado a cumplir con la tercera gran competencia de esta institución que es organizar los procesos de elección de autoridades (aspecto que no es objeto de este análisis) y por tanto se habrían relegado las otras competencias relacionadas con el desarrollo del DFAPP.

No obstante, es importante precisamente con miras a crear condiciones para un mejor ejercicio ciudadano del DFAPP mencionar

53 Cfr. Informe final..., 2013, p. 44.

54 Ibid., pp. 96-7.

55 Cfr. Informe..., 2012, op. cit., p. 33.

56 Cfr. Informe final..., 2013, p. 37.

tres aspectos cruciales en los que el CPCCS y demás instituciones de la FTCS deben trabajar con mayor intensidad; estos tienen que ver con la vigilancia sobre los Informes de Rendición de Cuentas en primer lugar. Además, en este aspecto es necesario desarrollar mejores bases legales y reglamentarias en materia de RC en otras instancias del estado. Un segundo aspecto tiene que ver con la mejora en la efectividad del trámite de los procesos de denuncias por corrupción o falta de cumplimiento de los derechos de participación. En este sentido debe haber la suficiente coordinación con mismos órganos de la FTCS, así como con los órganos judiciales y aquellos competentes para la investigación de delitos como la Fiscalía General del Estado. Un tercer aspecto que es necesario desarrollar con mayor intensidad se relaciona con la capacitación hacia la ciudadanía para ejercer el DFAPP en su integralidad y el desarrollo de criterios para ordenar la información y de medios de verificación más específicos.⁵⁷

Bibliografía

Capella, Juan Ramón, Elementos de análisis jurídico, Madrid, Trotta, 2002.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Informe final de rendición de cuentas del CPCCS marzo 2012-marzo 2013, Quito, CPCCS, 2013.

Informe de rendición de cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social marzo 2010-marzo 2011., Quito, CPCCS, s/f.

Informe de rendición de cuentas marzo 2011-marzo 2012, Quito, CPCCS, 2012.

⁵⁷ Esfuerzos en la línea de eventos de capacitación para los cuales el CPCCS debería trabajar con universidades y organizaciones sociales y por otro lado de un Índice de transparencia parecen ser esfuerzos localizados peor importantes de destacar. Véase, Boletín de prensa 1301, del 6 de mayo de 2014. En: http://www.cpccs.gob.ec/?mod=foro_post&id=1725.

Córdova, Holger P., Derechos sin poder popular. Presente y futuro de la participación, comunicación e información. Quito, COINCIDE / CENAE, 2013.

Función de Transparencia y Control Social, “Diagnóstico preliminar de la corrupción y propuestas generales de políticas públicas”, documento s/f, s/l. p. 11-12. En: <http://www.sbs.gob.ec/medios/PORTALDOCS/downloads/FTCS/diagnostico.pdf>

Löwenstein, Karl. Teoría de la constitución, Madrid, Ariel, 1982.

Vallés, Josep. Ciencia Política, una introducción, Ariel, Barcelona, 2004, P. 45.

Fuentes normativas

Constitución de la República del Ecuador (CRE).

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD).

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOCPCCS).

Ley Orgánica del Consumidor (LODC).

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES).

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Código de la Democracia (CD).

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL).

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social (LOFTCS),

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

Reglamento General de Veedurías Ciudadanas (del CPCCS).

Reglamentos de investigación de denuncias y de Procedimientos para Quejas o Pedidos (del CPCCS).

El derecho a fiscalizar los actos del poder público en la Constitución ecuatoriana
Marco Navas Alvear

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado.

Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción 2013-2017 (FTCS).

Participación ciudadana con fundamentos martianos: esencia de la política y ética del poder

Lisette Pérez Hernández*

*“Como un himno es la
república, y cada hijo lleva
la azada al hombro”.¹*

JOSÉ MARTÍ

La participación puede ser analizada desde múltiples dimensiones, de la misma forma que se materializa en diferentes espacios. Es usual que se aborde desde la política, la antropología, la sociología; la historia, la filosofía, y desde el Derecho; por ello, es posible encontrar estudios conceptuales y argumentativos sobre participación constitucional, ciudadana, política, cívica, electoral, sobre derechos y deberes vinculados a la participación y como principio orientador del sistema político y la democracia en particular.

* Licenciada en Derecho por la Universidad de La Habana, Cuba (1982). Doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad Estatal de Moscú “M. V. Lomonosov” (1988). Docente desde el año 1982 en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, donde imparte las materias de Teoría del Estado, Teoría del Derecho, Derecho Constitucional, Metodología de la Investigación Jurídica e Introducción a la Ética Jurídica. Ha sido ponente en varios congresos nacionales e internacionales y autora de diversas publicaciones relacionadas con la participación popular, la democracia, el sistema electoral entre otras. Es miembro del Consejo Científico de la Universidad de La Habana y de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: lisette@lex.uh.cu

1 Martí José. Antonio Maceo. Tomo 4. p. 451. Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

“Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. La participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes —públicos en el sentido más amplio del término— y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato”.²

Constituye esencia de la democracia, atributo decisivo de su realización. No puede existir real democracia si una parte considerable de los destinatarios de las decisiones públicas, en virtud de sus derechos y deberes cívicos, no participa en la concepción, control y ejecución de las políticas públicas. Participar es realizar la democracia.

La participación es un actuar transformador, recíproco, para los ciudadanos que intervienen en la realización de sus intereses comunes, en tanto se potencia el autodesarrollo personal, enriqueciéndose el proceder cívico y protagónico, en la localidad o región donde se interviene; también es transformadora para la realidad que producto de la dinámica participativa, se perfecciona, porque el proceso participativo actúa a la vez como generador de demandas, y de espacios más democráticamente regulados.

Aunque puede participarse en los asuntos públicos espontáneamente, la efectividad de su ejercicio requiere de vías y mecanismos institucionalmente establecidos, capaces de instrumentar el proceso a través de regulaciones estratégicas, que articulen las relaciones en torno al poder político, concediéndole legitimidad a los vínculos que en consecuencia se dan entre la sociedad y el Estado.

En ese sentido, el proceso participativo tiene efectos muy favorables para la sociedad: “primero, se crean hábitos interactivos y

2 Merino Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4, Instituto Federal Electoral, México. p. 9.

esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos. Segundo, la participación hace que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad. Tercero, la participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad”.³

La participación, como intervención y realización directa, conduce a una “ciudadanía integral” entendida como un proceso de construcción que implica una acción social desde abajo y una capacidad de articulación y respuesta desde arriba, y por tanto como un proceso de democratización de la democracia.⁴

Al potenciarse la participación, se crean condiciones positivas para el surgimiento o consolidación de valores sociales, afines con la condición de ciudadanos en comunidad, como fase que otorga viabilidad al proceso participativo, en la medida en que permite esclarecer quién debe ser el titular del poder político.

“En sentido técnico la participación ciudadana es comprendida como un proceso social, continuo y dinámico, por medio del cual los miembros de una comunidad a través de mecanismos establecidos y organizaciones legítimas deciden, aportan y participan en la realización del bien común”.⁵

3 Del Águila Rafael. La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. Revista Iberoamericana de Educación N° 12. Biblioteca Virtual, OEI, 1996, p. 36.

4 Ver Olvera Alberto J. Ciudadanía y democracia. Instituto Federal Electoral, México, 2008, p. 48.

5 Ceballos Méndez, Edward Jonnathan. Participación Ciudadana en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los Consejos Comunales. Provincia N° 21, enero – junio 2009. p. 45.

Aunque en la actualidad, con el desarrollo que ha alcanzado la humanidad, la posibilidad de los ciudadanos de participar en los asuntos colectivos y en las decisiones de poder debería ser la forma natural de ejercicio democrático, es frecuente que se participe solo cuando los ciudadanos consideran su actuar directo como indispensable, es decir cuando los representantes formales no cumplen con las expectativas que han creado; y la sociedad debe cuidar los intereses más cercanos de la comunidad, para asegurar que las decisiones obedezcan a las demandas y necesidades de la población y para influir en las decisiones de los representantes. Desde este punto de vista, resulta evidente la incompatibilidad de la representación con los aspectos más esenciales de la democracia, cuando participar democráticamente aparece como correctivo funcional de la supuesta democracia representativa.

Es por ello que la participación debe ser analizada como vínculo esencial del ejercicio del poder político, no como eslabón instrumental en el logro de determinados objetivos, sino como práctica habitual y modo de vida sociopolítico que refleje fielmente al soberano, condicionada primero por el papel activo de la ciudadanía comprometida en la transformación positiva de la realidad donde se desenvuelve; pero también y de manera determinante por la concientización de los agentes de la Administración de su necesidad y viabilidad, por la existencia de un diseño constitucional y jurídico que prevea vías participativas concretas, así como por un entorno adecuado, una administración más autónoma y descentralizada, en especial local, en tanto en el espacio cercano, en particular en los Municipios, su realización es potencialmente más efectiva.

Sin embargo, las prácticas municipalistas, democráticas y efectivas, directamente relacionadas con el destino de las finalidades estatales, que revalorizan el lugar de los actores públicos y generan mecanismos participativos ciudadanos, se han reducido a tibias regulaciones jurídicas y a ejemplos muy aislados, utilizadas más como material didáctico comparativo que como reglas de conducta aplicables.

“(L)a célula municipal carece cada vez en mayor grado, de ese ‘sentido de poder’ que caracteriza a cualquier organización política (...), en otros casos, la falta de atracción sentimental que vincula al ciudadano con los centros políticos de decisión no queda compensada con la existencia real de potestades y fuerza, medios y funciones de todo tipo, que si no dignifican, al menos justifiquen los mecanismos del Poder”.⁶

En consecuencia, resulta vital demostrar la importancia de ampliar y flexibilizar el marco legal de actuación de los órganos de poder municipal en función de garantizar la participación activa de los ciudadanos en el ejercicio del poder, con el objetivo de perfeccionar el funcionamiento democrático de los órganos municipales, e incidir con ello en la elevación de la efectividad social del Municipio.

Debe concebirse entonces la participación política como esencia de la democracia en tanto que “mecanismo indispensable, socializador de poder, mediante el cual el sujeto popular adquiere la autoridad de intervenir, involucrarse, decidir y controlar los problemas que afectan su vida, valorar alternativas de solución, evaluar éxitos o fracasos de las estrategias desplegadas y, al mismo tiempo, corregir los desbalances que puedan producirse”.⁷ Constituye, desde el punto de vista teórico, el fundamento indispensable en la construcción de un poder popular, que ofrezca a los individuos el control de los elementos que influyen directamente en la gestión política de su realidad.

No existe mucha unanimidad en la literatura especializada al referirse conceptualmente a la participación. Se aborda de forma más limitada, vinculada a los procesos electorales, y de forma más amplia en relación con el derecho a intervenir en los asuntos públicos. Suele

6 Ver Savigny Jean de, ¿El Estado contra los municipios? .Prólogo de José Bermejo Vera. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, p. XI.

7 Linares Fleites, Cecilia y Mora Puig Pedro Emilio. “Universos de la participación: su concreción en el ámbito de la acción cultural”. En: Pérez García Arnaldo (Comp.). Participación social en Cuba. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Ciudad de La Habana, 2004, p. 83.

aplicarse formalmente “a dos conjuntos de comportamientos: a) participar de un determinado acto o proceso político; b) ser parte de un organismo, de un grupo o de una comunidad política”.⁸

También se suele señalar el carácter restringido de la participación en dos sentidos: uno referido al contenido, en tanto no se convoca a la población a participar en los aspectos fundamentales que tienen que ver con la orientación global del desarrollo, mientras que se invita a participar en la solución de los servicios públicos y necesidades básicas. Otro sentido se refiere al momento: se estimula la participación en el control y seguimiento de las políticas públicas, pero no en la toma de decisiones.⁹

En ambas vertientes existen numerosos estudios, y de seguro mucho quedará por decir, porque cómo se realiza la participación, cuáles son sus límites y desafíos, continúa siendo el reto científico y práctico a vencer, en la búsqueda no solo de una mejor definición o clasificación, sino sobre todo en la mejor ejecución de una verdadera democracia.

Participar es “tomar parte” o “ser parte” de algo, tener acceso a espacios de poder, lo que implica que junto con la capacidad de participar debe existir la posibilidad de decidir, no solo de manifestar intereses o plantear demandas, sino de influir en la conformación y manejo del bien común.¹⁰

8 Sadek, María Teresa. Participación Política. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario Electoral, Primera Edición, Costa Rica, 1989, p. 523.

9 Ver Vargas Velázquez Alejo. Participación y Democracia. En: Colectivo de autores. Democracia Formal y Real. Instituto para el desarrollo de la Democracia. Colombia, 1994, P.54.

10 Ver Iglesias Morell Antonio y Pérez Hernández Lisette. Gestión Local y participación ciudadana. Experiencias y retos para Cuba en: calidad.org/public/articles/1116279967_antoni.htm. Fundación Latinoamericana para la calidad. Biblioteca Virtual, publicada 16 mayo 2005, p.2.

De la misma forma, la democracia exige que la participación ciudadana sea integral, que el ciudadano contribuya con su acción en todos los ámbitos de la vida social, pero la dimensión política debe manifestarse con intensidad. La democracia social tiene poco valor y la económica poca autenticidad si el sistema político global no está en función de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.¹¹

Más aún cuando existe un cuestionamiento permanente a las instituciones tradicionales de la democracia, las que han llevado a una crisis de representación y mediatización de la política, que se traduce en desconfianza, distanciamiento o escepticismo, percibiendo a esta incluso como algo distante y frío, y dando paso a un gran debate sobre la posible construcción de nuevos estilos y mecanismos democráticos.

A esto hay que añadir que seguimos funcionando con las mismas instituciones de hace varios siglos, utilizando viejos procedimientos de gobierno y de decisión, y los gobiernos parecen ser demasiado pequeños para los grandes asuntos y demasiado grandes para los pequeños.¹²

También es necesario apuntar que la participación como vía de realización democrática enfrenta limitaciones relacionadas con la falta de virtudes cívicas que permitan poner en práctica los principios y valores de la democracia de forma espontánea, por los propios ciudadanos; con el desarrollo insuficiente de mecanismos institucionales republicanos que propicien más espacios participativos efectivos; y con la ausencia de controles democráticos vinculantes sobre el ejercicio del poder.

11 Ver Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. Los problemas clásicos. Ed., Alianza. México, 1997, p. 23.

12 Flores Velázquez Rocío. "Reinventando el concepto Democracia. Recensión del libro: Nun, José. Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?". flores<http://www.ceddi.uan.mx/webderecho/descargas/productividad/derechoconstitucional/Flores%20Velazquez%20Rocio%20Victoria%20A.pdf> (consultado junio 2011).

Escudriñar en las bases fundacionales de nuestra identidad e institucionalidad, y con ello en el pensamiento de hombres que, como José Martí, iluminan históricamente con el ejemplo y la palabra, puede ofrecer una guía certera y autóctona en esos propósitos.

Fundamentos martianos de la participación ciudadana

En las raíces históricas cubanas ha prevalecido el compromiso político de la ciudadanía como participación consciente en la vida pública. Las ideas democráticas y republicanas contribuyeron a fraguar la nación cubana desde los primeros tiempos en la lucha por la independencia, en la que el más universal de los cubanos, José Martí, fue un exponente cardinal, como abanderado del democratismo revolucionario. Martí no abordó la participación ciudadana de forma literal; en el siglo XIX no era conceptual ni políticamente un término con el uso que la ciencia social le asigna hoy, sin embargo, analizó de forma inigualable las aspiraciones democráticas presentes en Cuba, desde los tiempos de la colonia española.

Al estudiar la obra martiana, aun en cumplimiento de otros propósitos temáticos, es fácil apreciar algunas invariantes en su pensamiento, asociadas a su profundo espíritu humanista, al papel activo y revolucionario que le concede a los pueblos, a los cuales en más de una ocasión declaró, se debía él mismo, así como al significado de una auténtica república, por ello puede entenderse que señalara que “en democracia no hay que temer ni tiranía de arriba, ni de abajo”.¹³

Martí analiza la democracia como una de las formas de la política;¹⁴ uno de los diversos métodos de vida común que ha discernido o pueda discernir el hombre, y a través de la cual debe

13 Martí José. Las Elecciones del 10 de Abril. Tomo Nº 2. p. 297. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

14 Ver Martí José. Política y Revolución. Tomo Nº 1. p. 336. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

producirse el vínculo entre gobernantes y gobernados; de forma que advierte: “La política no es la ciencia de las formas, aunque sea esto en mucho; sino el arte de fundir en actividad pacífica los elementos, heterogéneos u hostiles, de la nación”;¹⁵ “la política es el deber de hijo que el hombre cumple con el seno de la madre; la política es el arte de hacer felices a los hombres”,¹⁶ de manera que, con hondo contenido democrático consideró que “es necesario, para ser servido de todos, servir a todos”.¹⁷

En sus planteamientos se evidencia la estrecha relación que concedía a los contenidos republicanos y democráticos de sus aspiraciones fundacionales: al observar “con júbilo como de cosa propia, en los cubanos de todas condiciones y colores, aquella laboriosidad tenaz, aquella crítica vehemente, aquel ejercicio de sí propio, aquel decoro inquieto por donde se preservan y salvan las repúblicas”.¹⁸

En las Bases del Partido Revolucionario Cubano, aprobadas en enero de 1892, Martí señala como objetivo de su creación, la fundación, “con método republicano”, de una “nación capaz de conseguir la dicha de sus hijos y cumplir los deberes continentales, de una República que significara la constitución de “un pueblo nuevo y de sincera democracia, para el logro de la Patria una, cordial y sagaz”.¹⁹

15 Martí José. Un Libro del Norte sobre las Instituciones Españolas en los Estados que fueron de México. Tomo 7, p.58. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

16 Ver Martí José. Política y Revolución. Tomo N° 1. p. 335. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

17 Martí José. Un Libro del Norte sobre las Instituciones Españolas en los Estados que fueron de México. Tomo 7, p. 337. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

18 Martí José. Discurso en Conmemoración del 10 de octubre de 1860, En Hardiman Hall, Nueva York, 10 de Octubre de 1891. Tomo 4. p. 264. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

19 Martí José. Bases del Partido Revolucionario Cubano. Tomo N° 1. pp. 279-280. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

En el mismo sentido, plantea: “creo aún más en la república de ojos abiertos, ni insensata ni tímida, ni togada ni descuellada, ni sobreculta ni inculta, desde que veo, por los avisos sagrados del corazón, juntos en esta noche de fuerza y pensamiento, juntos para ahora y para después, juntos para mientras impere el patriotismo, a los cubanos que ponen su opinión franca y libre por sobre todas las cosas, y a un cubano que se las respeta”.²⁰ “La voluntad de todos, pacíficamente expresada: he aquí el germen generador de las repúblicas”.²¹

En correspondencia con la concepción de democracia y república planteada, Martí considera al gobierno como “un encargo popular: dado al pueblo; a su satisfacción. Debe ejercerse; debe consultarse su voluntad, según sus aspiraciones, oír su voz necesitada, no volver nunca el poder recibido contra las confiadas manos que nos lo dieron, y que son únicas dueñas suyas”.²²

De manera que, continuando la línea de las ideas martianas apuntadas, se requiere el trazado de canales formales y civiles a través de los cuales se pueda concretar la participación ciudadana. Para mejorar la gestión de los asuntos públicos, y hacerla más eficaz, es indispensable la implicación verdadera de los individuos. Existe una relación recíproca entre la participación política consciente en los asuntos públicos, y la condición privativa del ciudadano, de los derechos y deberes que conlleva.

Precisamente, para garantizar la participación como derecho político, es imprescindible la regulación de vías y mecanismos que

20 Martí José. Discurso en el Liceo Cubano, Tampa 26 de noviembre de 1891. Tomo N° 4. p. 270. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

21 Martí José. Catecismo Democrático. Tomo N° 8. p. 54. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

22 Martí José. Elecciones.-Jalisco y Monterrey.-Deberes de la Prensa.-Conflicto Grave En Nuevo León. Tomo 6. p. 264. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

posibiliten el real ejercicio del poder popular: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa popular, revocatoria de mandato y las acciones que sean necesarias para asegurar el empoderamiento, como objetivo participativo.

La participación trae consigo algunos dilemas, entre ellos queremos destacar que la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal, por lo que deben tomarse en cuenta dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.²³ Para ese propósito es indispensable desarrollar conscientemente, desde los órganos estatales y desde la sociedad civil, un sentido social nuevo sobre la base de la responsabilidad colectiva y la solidaridad, y crear instituciones que conduzcan a la autotransformación de los individuos.

Democracia y ciudadanía²⁴ se condicionan mutuamente, en tanto la democracia existe por los ciudadanos y para los ciudadanos. El ejercicio cotidiano de la ciudadanía conduce a la realización de la democracia. No hay auténtica democracia sin ciudadanos plenos. Ser ciudadano es muchas veces una condición indispensable para poder “realizar” democracia; “hacer” como ciudadano es dar existencia a la democracia, convirtiéndola en una práctica viva de la sociedad.

La participación en cualquier tiempo de análisis, trae implícita realización, concreción ciudadana; en el pensamiento martiano, además, se enmarca en moldes patrióticos vinculado al grado de compromiso que tengan los individuos con su tiempo y su país, en tanto, la participación consciente de las amplias mayorías nacionales en los asuntos públicos es un acto de soberanía. Respecto a ello, es fácil percibir la confianza de Martí en la pujanza de los pueblos: “Los

23 Ver Merino Mauricio. Ob. Cit. p. 11.

24 Asumimos la ciudadanía desde una posición inclusiva y activa.

pueblos han crecido, y se sienten ya fuertes; un anhelo de derecho, una capacidad para ejercerlo, una determinación unánime para lograrlo se notan en todos los lugares de la tierra: magnífica portada abren los hombres a la época que nace”.²⁵ “Lo que un grupo ambiciona, cae. Perdura, lo que un pueblo quiere”.²⁶

Martí le concede especial importancia al tipo de relaciones que deben darse entre los individuos y los órganos de poder en función del bien común, en particular al lugar que ocupa el ciudadano en el ejercicio del poder, a propósito desde posiciones romanistas planteó: “Este hábito de obediencia, esta reverencia a la autoridad, fue tal vez entre todas las cualidades de los romanos la que contribuyó más a hacer tan poderoso su influjo en la historia del mundo... Pero los romanos añadían a estos méritos su prontitud en obedecer las leyes, en someterse a la disciplina, en trabajar con sus conciudadanos por el bien común... En verdad que no hubo nunca pueblo alguno donde, con más celo que en Roma, fuese el bien del Estado el objeto de cada ciudadano”.²⁷

Resume algunas ideas al respecto, al valorar al General Serafín Sánchez, aportando de esa forma parámetros interesantes para dar contenido ético a la institución jurídica comentada. Señala: “es digno del amor de los cubanos por el valor que ha empleado en su servicio, por la dignidad con que vive en el destierro del trabajo de sus manos, y por la pasión republicana que le dirige el brazo heroico. He ahí a un buen ciudadano”.²⁸

25 Martí José. Carta de Nueva York. Tomo 9. p. 64. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

26 Martí José. El Partido Revolucionario Cubano. Tomo N° 1. p. 366. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

27 Ver Martí José. Traducciones II. Antigüedades griegas “ Antigüedades romanas “Nociones de lógica. Tomo N°.25. p. 108. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

28 Martí José. El General Serafín Sánchez. Tomo N° 4, p.445. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

En efecto, el ejercicio pleno de la ciudadanía confiere sentido ético a la democracia, empodera al soberano en defensa de los principios y valores que privilegia a través de los intereses que defiende. La participación abre espacios de encuentro entre los ciudadanos y sus gobiernos, posibilitando el desarrollo de políticas públicas legitimadas, al servicio de la población, sus expectativas y necesidades.

Por eso puede afirmarse que los problemas sustanciales de la participación como atributo democrático están relacionados con la esencia de la política y la ética del poder; en estrecha conexión con sus titulares, las formas a través de las cuales se accede al poder, su ejercicio real y su control. Al mismo tiempo, es posible hacer tangible el contenido ético del ideal democrático martiano con una mirada a los epítetos con los en que ese sentido acompaña al término en cuestión, y de igual forma justipreciar el alcance valorativo, que le atribuye. Para Martí la democracia debía ser íntegra y honrada,²⁹ práctica,³⁰ pacífica,³¹ sincera, “fundar con los esfuerzos reunidos de todos los hombres de buena voluntad, un pueblo nuevo y de sincera democracia, y asegurar, por el orden del trabajo real y el equilibrio de las fuerzas sociales, la felicidad de los habitantes de la isla”,³² redonda,³³ “justa y amorosa de los héroes unidos en un plan abnegado y experto, de las obligaciones todas cumplidas sin desmayo, aunque a uno le cueste lo último de su bolsa y a otro lo último de su vida”;³⁴ también consideraba a la

29 Martí José. Carta de Nueva York. Volumen N° 11, p. 66. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

30 Martí José. La Democracia Práctica. Volumen N° 7, p. 176. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

31 Ibidem, p. 175.

32 Martí José. Persona, y Patria. Volumen N° 2. p. 276. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

33 Martí José. La Recepción en Filadelfia. Tomo N° 2. p. 137, (“sin tratos ocultos con el aspirante inquieto o con el soberbio poderoso...”).

34 Martí José. La Delegación del Partido Revolucionario Cubano a los Clubs p. 361. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

democracia como legítima³⁵ y progresista.³⁶

De la misma manera, cuando se refiere a algunas de las expresiones negativas de la democracia en la época en que vive, reseña sus principales amenazas, y a través de las mismas y el conocimiento de algunas de sus manifestaciones históricas, se puede fácilmente estimar la vigencia de su pensamiento. Analiza a través de casos concretos cuán desacreditada y envilecida está la democracia por los intereses personales creados a su sombra,³⁷ la califica en otros momentos como democracia irritada,³⁸ o democracia enconada,³⁹ así como democracia viciosa.⁴⁰ Alerta sobre “el peligro de las democracias en que los funcionarios, amigos del poder que los mantiene en fama y bienestar, procuran, para asegurarse el mando, halagar con sus actos a las muchedumbres que han de encumbrarlos o abatirlos con sus votos”.⁴¹

Teniendo como guía el pensamiento martiano, cualquier desarrollo conceptual en torno a la participación, supone que los actores de la política seamos todos, “opinar, ser consultados, decidir, evitar que decidan por uno como no sea en consecuencia del correcto funcionamiento de las reglas de juego compartidas, y tomar parte en los procesos de elaboración de opciones y decisiones. En un sentido directo, participar alude a ser, a ser protagonistas de nuestros propios asuntos”.⁴²

35 Martí José. Estados Unidos. Tomo N° 11. p. 66. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

36 Ibidem, p. 124.

37 Martí José. Carta de Nueva York. Tomo N° 9. p. 35. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

38 Martí José. Obras Completas. Tomo N° 10. p. 112. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

39 Martí José. Obras Completas. Tomo N° 12. p. 47. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

40 Ibidem, p. 240.

41 Martí José. Obras Completas. Tomo N° 13. p. 276. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

42 Palermo Vicente. “Problemas de la participación política en la Argentina contemporánea”. Crítica & Utopía N° 9. www.escenariosalternativos.org, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/PALERMO.pdf> (consultado el 27 de julio 2011)

La democracia en sentido general genera expectativas de participación. En el plano electoral demanda una destacada participación del soberano en el acto, y puede condicionar diferentes cuestionamientos de calidad democrática, en relación con el desinterés popular cuando los niveles de abstencionismo crecen.

La abstención es concebida por la doctrina⁴³ como la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello, comportamiento que se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa.

Si la democracia, para ser tal, requiere la amplia y resuelta participación popular en los asuntos públicos, una creciente abstención electoral, el aumento del desencanto, como uno de los determinantes del déficit de participación política y social, hace que se perciba a la democracia como una formalidad cada vez más vacía, que se sienta la política como algo alejado de la cotidianidad, lo que a su vez, agudiza el escepticismo y la apatía reinantes,⁴⁴ desdibujándose la democracia, en nuestra opinión, desde su esencia.

Al respecto Martí, analizando la democracia norteamericana, argumentó la importancia de la implicación ciudadana en los procesos electorales, al examinar cómo al ser el *caucus*⁴⁵ quien designa todos los

43 En la literatura especializada es communis opinio utilizar la definición que ofrece Alcubilla, Enrique, en Diccionario electoral. 2a Edición. IIDH, CAPEL, San José de Costa Rica, 2000, pp. 1-9. En este sentido, ver, Raventós Vorst, Ciska, et al., Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?, primera edición, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005, p. 17; Franco Cuervo y Flórez Henao. Participación electoral: radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia Caso de estudio: Senado 1974-2006, Documento de investigación núm. 2, Facultades de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales "CEPI" Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009, pp. 20-21; Brenes Montoya, María Marta, Abstencionismo en las elecciones municipales. Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones, No. 2, Segundo Semestre 2006, Costa Rica, Documento en Soporte digital, <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/brenes.pdf>, consultado en fecha 21 de noviembre de 2010, p. 6; entre otros.

44 Ver Vitullo Gabriel E. Participación electoral, comportamiento político y desestructuración social en Argentina y Brasil. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/levy/vitullo.pdf>.

45 Caucus es la junta libre de los electores del partido en cada localidad. Caucus es la junta de los electores de un caserío, en su forma más simple. Caucus es la reunión de los copartidarios en cualquier lugar y forma, para un asunto del partido. Ver Martí José. Elecciones .Tomo N° 11. p. 463.

candidatos a los empleos de voto popular, el que constituye lo vivo del partido, ni los estadistas ni los periódicos que pudieran oponerse osan desafiarlo: ni el ciudadano culto, activo en las crisis ocasionadas a la larga por su falta de vigilancia, halla a la hora de votar modo eficaz de combatir las candidaturas en las que pudo intervenir precisamente en la hora propia, si no hubiera cedido en la noche fría al encanto de las pantuflas. Considera que “al caucus deben ir todos los ciudadanos: codearse para entenderse: combatirse para respetarse: precaver, para no tener que revolucionar. ¿Con qué menos se ha de pagar la libertad augusta, fuente de los goces más durables de la vida, que con la asistencia puntual a las asambleas donde se regula su ejercicio?”. Y concluye: “El que deje de vigilarla, merece perderla”.⁴⁶

La participación política constituye una vía por excelencia para el fortalecimiento de los procesos democráticos a través de la intervención ciudadana en la conformación del gobierno, en el control popular del mismo, y por último, y de forma particularmente destacada, en la implicación y el compromiso de la ciudadanía con los procesos decisionales en la propia gestión gubernativa.

En ese sentido, como fundador del Partido Revolucionario Cubano, Martí destaca como favorable que en la concepción estructural del Partido, se encuentre en la cima un Delegado electo, persona en la que quienes elegirían, depositarían su confianza. Al respecto señaló: “el oficio de Delegado con que mi pueblo libre me honra... porque nace de aquella democracia que consiste más en permitir a todos la expresión justa, que en aspirar sin medida; porque viene del deseo de construir la patria desde su raíz de modo que su independencia nominal sea efectiva y durable”.⁴⁷

En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

46 Ibidem, p. 465.

47 Martí José. A los Presidentes de los cuerpos de consejo de Key West, Tampa y Nueva York, 9 de mayo de 1892, Tomo N° 1. p. 438. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

Al respecto, podríamos preguntarnos para futuras investigaciones si esta concepción martiana del delegado y su carácter representativo, no estará en la génesis de la importancia que se le concede al delegado en el diseño, del actual sistema democrático cubano.⁴⁸

Muestra Martí satisfacción por la forma en que se desarrollaron las elecciones para Delegado, “por la demostración singular que en estas elecciones ha dado de su capacidad para la república el pueblo revolucionario cubano; por el espectáculo, poco frecuente en las épocas de violencia indispensable, de someter esta, en su idea y en sus recursos, a la realidad total y esencial de la época y al espíritu republicano, en vez de abrir camino a la pasión parcial, o a los métodos funestos a la ordenación y firmeza de las repúblicas; y por su magnífico desinterés y su absoluta independencia”.⁴⁹

En total sintonía democrática, en el análisis de los Estatutos Secretos del Partido,⁵⁰ puede apreciarse cómo para Martí la participación no se circunscribe al momento electoral, debe existir en comunión con otros mecanismos y vías que posibiliten el ejercicio real del soberano. En los Estatutos se prevé la posibilidad de exigir del Delegado cuantas explicaciones se requieran para el mejor conocimiento del espíritu y métodos con que el Delegado cumpla con su encargo, así como el deber del Delegado de rendir cuenta anual.

Al respecto del vínculo existente entre gobernantes y gobernados planteó el profesor Bulté: “Tú eres el dueño de tu destino, tú eres el soberano, el gobierno es tu mandatario, tú le ordenas al gobierno y

48 A propósito del papel del Delegado en el Poder Popular, planteó Fidel Castro: “¿Quién los elige? El Pueblo. No son funcionarios administrativos porque son funcionarios electos El trabajo del Delegado es político, no es solo estatal; el Estado es político, y el trabajo de ese hombre allí, de ese Delegado de circunscripción, es muy político “ Citado en: El Sistema Electoral Cubano. Ediciones Poder Popular, Asamblea Nacional, La Habana, s/f, p. 13.

49 Martí José. De Patria, Nueva York Abril de 1892. Tomo N° 1. p. 414. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

50 Martí José. Estatutos secretos del Partido. Tomo N° 1. pp. 281-284. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

es tu servidor”;⁵¹ “los presidentes de las repúblicas, evidenciando sus ignorancias politológicas e históricas o su desprecio por el saber del pueblo, se dicen, indistintamente, representantes de la nación o, primer mandatario de la nación, lo cual es tanto como decir, amo y criado al mismo tiempo”.⁵²

Como cierre significativo en este análisis democrático desde el pensamiento martiano, resultan trascendentes sus ideas al referirse al discurso inaugural de Cleveland como Presidente: “Cada palabra iba cargada de sentido: caía sobre las heridas, como un bálsamo; sobre los errores, como una reprimenda discreta y cariñosa: sobre los buenos, como una iluminación”. Cita partes del discurso: “Aquí no vengo como dueño, sino como encargado de los intereses del pueblo de mi tierra. Nuestra doctrina democrática, que con esta elección agitada se confirma, no necesita apología: pero todo ciudadano es un miembro del Gobierno (...). Pero no seré más, ni siento ser más, siendo Presidente: que lo que todo labrador, todo artesano, todo mercader: todo hombre de honor de la República es en ella: vuestro es todo aquello que yo tengo que guardar y hacer guardar: vuestra es la Constitución; vuestro el gobierno que me dais: vuestro el sufragio: y todas las leyes, y toda nuestra mecánica administrativa, desde el municipio hasta el Capitolio de Estado, y el Capitolio Nacional, son nuestros: de modo que tenéis el mismo deber que yo de cuidarlos, y de vigilar a sus servidores: ése es el precio de nuestra libertad, ése el derecho de nuestra fe activa en la República”.⁵³

51 Fernández Bulté Julio. ¿Cómo se forma un ciudadano? Revista Temas N° 35, octubre-diciembre de 2003. Nueva época, pp.75-80.

52 Fernández Bulté Julio. Teoría del estado. Editorial Félix Varela, La Habana, 2001. p. 30.

53 Martí José. Inauguración de un Presidente en los Estados Unidos. Tomo N° 10, p. 173. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

Algunas conclusiones:

1. Es deber de los Estados, generar las condiciones propicias para el ejercicio participativo de la democracia, y derecho y deber de la sociedad, practicarla.
2. La ciudadanía activa, se erige en la pieza conceptual esencial, en la búsqueda y fortalecimiento de la participación democrática.
3. Aunque la participación se nos presenta de forma dual: en la toma de decisiones vinculantes por parte de la ciudadanía y como expresión de la pluralidad social; sus principales retos en busca de efectividad política continúan estando en el terreno de la toma de decisiones colectivas.
4. La participación ciudadana constituye una variable protagónica de gran importancia en el funcionamiento democrático; pieza clave en la construcción de un poder popular, que ofrezca a los individuos el control de los elementos que influyen directamente en la gestión política de su realidad.
5. La ampliación de la participación a través de vías y mecanismos institucionalmente establecidos, contribuye decisivamente a la integración social, al fortalecimiento de la legitimidad, del consenso y la comunicación política, a la par que cimienta una ciudadanía activa.
6. Los fundamentos democráticos que ofrecen las ideas martianas proponen metodológicamente un hilo conductor, que a través de la interconexión de las categorías (como pueblo, ciudadano, democracia, república, patria y nación), sobre la base de concepciones independentistas, pueden legitimar políticamente el ejercicio del poder público.
7. Aunque la participación política no se debe ver de forma instrumental, en tanto constituye un valor fundamental que compromete a los procesos democráticos, como un fin en sí misma, el diseño y ejercicio democrático debe ser reflejo de valores éticos, expresados a través de una genuina participación popular, que tenga su origen en la soberanía popular y se materialice en las elecciones de los representantes, el control popular, la rendición de cuentas, la revocabilidad de mandatos y la legalidad.

8. La democracia no debe concretarse solamente a la consulta gubernamental sobre lo que se pretende hacer, es importante que el gobierno consulte además sobre qué se debe hacer. La participación política puede convertirse en una realidad si se fortalece la vida política municipal, y desde los Municipios estrechamos los vínculos entre los ciudadanos y el Estado. Ya lo planteó Martí: “El Municipio es lo más tenaz de la civilización romana, y lo más humano de la España colonial... por los Municipios, en lo más de las colonias entró en la libertad la América. Esa es la raíz y esa es la sal de la libertad: el Municipio. Él temple y ejercita los caracteres, él habitúa al estudio de la cosa pública, y a la participación en ella, y a aquel empleo diario de la autoridad por donde se aquilata el temple individual, y se salvan de sí propio los pueblos”.⁵⁴

⁵⁴ Martí José. Un libro del norte sobre las instituciones españolas en los Estados que fueron de México. Tomo N°7, p.59. En: Edición digital de las Obras Completas, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA, La Habana, s/f.

Bases jurídicas, desde la participación ciudadana, para el empoderamiento político. Estudio de los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador

Joanna González Quevedo*

I. Notas Introductorias

Sin lugar a dudas, la participación política del ciudadano se ha convertido en un elemento distintivo, por antonomasia, de una parte del constitucionalismo latinoamericano de las postrimerías del siglo XX y albores del XXI. Las últimas constituciones aprobadas en el área a partir de 1999,¹ resultantes de triunfos electorales, han tenido como prioridad en la agenda de gobierno llevar a cabo procesos constituyentes. En esos límites constitucionales, han apostado por el reconocimiento de mecanismos de participación popular, como instrumentos generadores de cambio y de solución a la crisis de sus sistemas políticos.

* Licenciada en Derecho por la Universidad de La Habana, Cuba (2006). Máster en Derecho Constitucional y Administrativo por la propia casa de los altos estudios (2010). Profesora universitaria de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana desde el año 2006, donde imparte las asignaturas de Teoría del Estado y Derecho Romano. Ha participado como ponente en diversos congresos nacionales e internacionales y es autora de publicaciones relativas a empoderamiento ciudadano, los principios republicanos romanos, el Derecho Romano, entre otras. Es miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: joannagonzalez3@lex.uh.cu

1 En tal sentido hacemos referencia a las constituciones que en los últimos once años han marcado un partaguas en el constitucionalismo latinoamericano, configurando lo que algunos autores, que serán referidos ad infra, han denominado “Nuevos paradigmas democráticos”: Venezuela (1999), Bolivia (2009) y Ecuador (2008).

El abordaje teórico de la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político del Estado,² deviene uno de los aspectos más tratados desde la teoría jurídica en sede de Derecho Público.³ De ahí que el estudio de “El empoderamiento político ciudadano en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, adquiere científicamente relevancia para la Teoría de Estado, el Derecho Constitucional, así como para la teoría y la praxis política.

La participación político-popular constituye el núcleo esencial de la democracia, entendida esta última desde la naturaleza intrínseca de los procesos políticos, como un fenómeno dinámico, en constante desarrollo. Interpretar hoy la democracia como un sistema o régimen político estático, puede conducir a una visión parcelada de la Teoría del Estado. Desde el diseño constitucional y la praxis política, los referidos modelos políticos latinoamericanos constituyen, por tanto, una apuesta a la construcción del principio democrático, a través de procesos participativos, cuya aspiración final tiene como epicentro la efectiva concreción de la soberanía popular.

El estudio valorativo de los llamados, por una parte de los autores que estudian los fenómenos políticos latinoamericanos, “Nuevos paradigmas democráticos”,⁴ goza de una actualidad temática

2 La participación en tanto derecho político requiere de la existencia de mecanismos que vinculen a la ciudadanía en el ejercicio del poder político, el cual se manifiesta en las fases de los procesos de toma de decisiones políticas; verbigracia, asambleas deliberativas, referenda, iniciativas populares, así como mediante la elección de los representantes y el posterior control de dicho ejercicio a través de las instituciones revocatorias de la representación. En tal sentido Haroldo Dilla apostrofa: “La participación se definiría como un proceso de involucramiento activo de los ciudadanos en las distintas fases de los procesos de toma de decisiones públicas, ante todo mediante prácticas sistemáticas y efectivas políticamente de democracia directa (...) También implica la elección y control de la representación, realizada de una manera transparente y sin mediaciones distorsionadoras de la voluntad popular”. Dilla, Haroldo, “Pensando la alternativa desde la participación”. Revista Temas No. 8, octubre-noviembre, p. 102.

3 Sobre todo desde el intento de la izquierda por recuperar, en el discurso y la praxis política, la teoría de la democracia participativa nacida en los años 60.

4 En tal sentido se han pronunciado autores tales como: Roberto Viciano Pastor, Luis Salamanca, José Asensi Sabater, Eloísa Avellaneda, Elsa Cardozo de Da Silva, Carlos Luis Carrillo Artilles, Ricardo Combellas, Marcos Criado de Diego, F. Javier Díaz Revorio, Julio César Fernández Toro, Fernando Flores Gimenez: El Sistema Político En La Constitución Bolivariana De Venezuela

indiscutida. Por trasunto de la denominada “democracia participativa”, dichos modelos, desde 1999, han potenciado el reconocimiento constitucional y el correspondiente desarrollo normativo de diversas instituciones de participación,⁵ como medio para alcanzar un fin: su democratización. Estos institutos participativos constituyen formas de participación política. Los mismos, mediante el ejercicio del voto directo y universal, y de otros procedimientos legítimos, involucran a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, fuera ya del reducido marco de la tradicional elección de los miembros de los órganos representativos, como paladín modélico de la democracia representativa de élites.

En nuestra región han venido adoptando una multiplicidad de nomenclaturas. A nivel nacional se destacan aquellas que inciden en la formación y control popular de la ley: la iniciativa legislativa popular, la consulta popular, el referéndum, la abrogación de la “ley”, así como aquellas que como la revocatoria del mandato, evidencian a todas luces su funcionalidad para la extinción del vínculo representativo. En el ámbito local, van adquiriendo fisonomía propia instituciones tales como la asamblea de ciudadanos y el cabildo abierto.⁶

(edición digital), disponible en: www.priceminister.es/.../Viciano-Pastor-Roberto-El-Sistema-Politico-En-La-Constitucion-Bolivariana-De-Venezuela-Libro.html,.2. Asimismo Roberto Viciano Pastor, Julio César Trujillo, Santiago Andrade: Estudios Sobre La Constitución Ecuatoriana De 1998 (edición digital), disponible en: [www.elrevolucionario.org.](http://www.elrevolucionario.org/) /América. Por otra parte Riccardo Guastini en Estudios de Teoría Constitucional (edición digital), disponible en: www.forodelderecho.blogcindario.com/2008/03/00287-estudios-de-teoria-constitucional-riccardo-guastini.html.

5 Es válido aclarar desde esta etapa introductoria de la investigación que si bien los modelos incluyen aspectos políticos, económicos y sociales, los límites de análisis van a estar circunscritos dentro de lo político, al diseño estructural-normativo (prescriptivo) de los mecanismos de participación popular.

6 Las instituciones mencionadas son comunes a los textos constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia. En tal sentido, existe una mayor variedad de mecanismos y modalidades de participación popular directa, en el ámbito estadual y local/ municipal. Es precisamente en este nivel donde con más claridad se observa la facultad que tiene el pueblo como titular del poder soberano. Aunque desborda los límites de esta investigación, resulta plausible el diseño constitucional boliviano de mecanismos de participación a favor de pueblos y comunidades indígenas: “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria. Por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena, originario, campesinos entre otros, conforme a ley”. Ver artículo 11 de la Constitución Política de Bolivia de 2009.

Evidentemente, a partir de las transformaciones constitucionales y legislativas operadas desde finales del siglo XX en los modelos latinoamericanos aludidos, el diseño normativo de la participación popular va mostrando superioridad en su concepción. Los modelos de participación, concebidos en los límites de los referidos procesos políticos latinoamericanos, han tendido por tanto a la constitucionalización de diversos mecanismos de participación política, en función del ejercicio positivo o negativo⁷ de la soberanía popular, así como al desarrollo legislativo de determinadas reglas de procedimiento que propenden a un mayor empoderamiento político del ciudadano, de cara al principio democrático.

Los temas relativos a la participación ciudadana, de acuerdo a la nueva tendencia del constitucionalismo en los países objeto de estudio, no obstante su trascendencia por su reciente data, adolecen de un escaso tratamiento doctrinario.⁸ En consecuencia, una de las

7 Nos referimos a las instituciones con efecto de control como la revocación del mandato de ciertos funcionarios electos o la abrogación de las leyes, manifestación del poder negativo. Al respecto, Guzmán Hernández, acota: “Estas instituciones con este tipo de encargo se asocian directamente al poder negativo, el cual según Pierangelo Catalano: ‘Se trata [...] de una forma diversa de ejercicio (directo o indirecto) de la soberanía por parte del pueblo: poder de impedir, del todo o en parte la creación y la aplicación del derecho; poder que puede llegar a ‘negar’ el ordenamiento jurídico (salvados sus principios fundamentales) e impedir su dominio y aplicación [...]’. Para más sobre el concepto y sus dimensiones jurídicas, véase, Catalano Pierangelo, “Un concepto olvidado: Poder negativo” en *Constitucionalismo Latino I*, p. 53 y Julio Fernández Estrada, “El tribunado; sus expresiones posibles en la crisis del actual modelo iuspublicístico”, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. cfr. Guzmán Hernández, T. Yan, *Representación en política, instituciones de democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela – Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política*, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana, La Habana, 2008, p. 162.

8 Dentro de las últimas publicaciones que abordan el tema podemos encontrar: Nohlen, Dieter et al (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Instituto Internacional de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, México, 1998, Dieterich Heinz, *Bases de la democracia participativa y del nuevo socialismo del siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2001, Concha Cantú, Hugo A., *Sistema representativo y democracia semidirecta* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), UNAM, México, 2002, Ackerman, Mario, *El constitucionalismo social en América latina*, Revista Latinoamericana de Derecho Social, No 1, julio-diciembre de 2005. Edición digital, Guzmán Hernández, T. Yan, *Representación en política, instituciones de democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela – Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política*, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana, La Habana, 2008., Rial, *Instituciones de democracia directa en: www.demopunk.net/sp/intern/DemocraciaAmericaLatina.pdf*.

principales motivaciones académicas de esta tesis, en sede jurídica, subyace en la ausencia de tratamiento teórico acerca de los presupuestos esenciales que desde lo jurídico le dan contenido al empoderamiento político ciudadano.

I.1 El empoderamiento político ciudadano y las instituciones de participación directa. Redefinición de su *nomen iuris*: instituciones de participación inmediata

Entender qué es el empoderamiento político acarrea, implícitamente, una acabada comprensión de la participación ciudadana en el ejercicio del poder. Desde un punto de vista teórico contemporáneo, el fenómeno del *empoderamiento ciudadano* tiene una relación directa con la democracia. Dada la polisemia del concepto es necesario precisar que empoderamiento es un sustantivo derivado del verbo “empoderar”, cuyos sinónimos son “potenciar” o “apoderar”. Ambos términos son traducción literal de “empowerment” y “empower”, respectivamente.⁹

Como muchos, es un concepto que ha dado lugar a múltiples definiciones, construidas en torno a diversos escenarios, actores o disciplinas como la política, la sociología y la psicología. Esta interpretación, que se identifica con el concepto de empoderamiento, lo entiende como un proceso que busca tanto superar los desequilibrios de poder, como apoyar a aquellos que no lo tienen, para que se empoderen.

Por lo que, con un sentido multidimensional, el empoderamiento se define como el proceso por el cual los ciudadanos van adquiriendo poder y control para tomar decisiones y alcanzar sus propios objetivos. Por tanto, el individuo debe adquirir poder y capacidad para tomar

⁹ Para mayor información acerca del concepto de empoderamiento, ver De Sur a Sur, Revista Andaluza de Solidaridad, Paz y Cooperación, No. 31, Enero-Febrero 2006. Revista Electrónica, www.nodo50.org/surasur-digital, p. 1. Asimismo en www.foroao.org.

decisiones en todas las esferas que le afectan; económica, política, social, personal, organizacional y psicológica. En tal sentido, el empoderamiento se promueve a través de múltiples vías como la educación y la formación profesional, el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones políticas, o el nivel de autoestima individual.

Obviamente el término “empoderamiento” tiene significados diversos según el contexto sociocultural y político. Se puede entender como un proceso, como un producto, como un enfoque o como un fin. Por ello, tiene valor por sí mismo aunque también puede ser utilizado como un instrumento. En el orden público, se le considera como un proceso político encaminado a garantizar la efectiva concreción de los derechos humanos.

En la literatura relacionada con este término su significado normalmente se asume en vez de explicarse. Muchos autores coinciden en que se puede definir el empoderamiento por su ausencia, pero, en cambio resulta complicado definirlo cuando está presente ya que toma formas diversas según el contexto. En definitiva, aunque su uso se ha generalizado en los últimos años,¹⁰ siguen existiendo ambivalencias, contradicciones y paradojas en su definición y utilización.

10 Desde el punto de vista histórico el fenómeno del empoderamiento, comienza a ser observado en Estados Unidos en el marco de las protestas organizadas por los negros a mediados de la década de los años cincuenta, con objeto de hacer valer sus derechos civiles. Destaca la postura de Martin Luther King en torno a las estrategias de acción pues para él: “era necesario constituir una organización civil que tuviera poder para garantizar la efectiva aplicación de los derechos civiles reconocidos por la Constitución, intentando evitar por todos los medios que dicho poder se manifestara de forma violenta”. En la década siguiente comenzó a tenerse en cuenta como parte de las estrategias puestas en marcha por los gobiernos para luchar contra las desigualdades, fundamentalmente de carácter laboral, que sufrían distintos colectivos por razón de su sexo, raza, origen, y formación educacional religión. Sobre estas bases nace el enfoque de la educación popular desarrollada a partir del trabajo en los años 60 de Paulo Freire, estando ambas muy ligadas a los denominados enfoques participativos, presentes en el campo del desarrollo y de la política desde los años 70. Aunque el empoderamiento es aplicable a todos los grupos vulnerables o marginados, su mayor desarrollo teórico se perfila en la década del 90 con los estudios de Jhon Friedman. Ver Estévez, Araujo, José Antonio, *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Editorial. Trotta, 1994, p. 20. Asimismo en www.foroao.org.

Según Gina Sen¹¹ el empoderamiento se define como un cambio en las relaciones de poder. Poder que tiene dos aspectos centrales: control de los recursos (control externo) y control de la ideología (control interno). De ahí que, si el poder significa control, el empoderamiento es el proceso por el que se gana control.

Para Rowlands,¹² una de las autoras contemporáneas que más ha abordado este tema, el empoderamiento significa “la habilidad para tomar decisiones” en cuestiones que afectan la vida de una persona.

Esto implica hacer partícipes del proceso de toma de decisión a aquellos que están fuera de él, asegurando su acceso a las estructuras políticas y el control en la distribución de los recursos.

El empoderamiento se entiende de forma tridimensional: personal, desarrollar el sentido del yo y la confianza; relacional, la capacidad para negociar e influir en la naturaleza de la relación; y colectiva, trabajo conjunto para lograr un impacto más amplio del que se podría haber alcanzado de forma independiente

John Friedman,¹³ principal exponente de esta categoría, considera el empoderamiento como una estrategia alternativa a la forma tradicional de promover el desarrollo, ya que trata de reparar la historia de exclusión del poder económico y político a la que ha estado sometida la vasta mayoría de la población. De acuerdo con este autor, el empoderamiento trata de humanizar el sistema y su objetivo a largo plazo de transformar la sociedad, incluidas las estructuras de poder. De esta manera, Friedman señala que el empoderamiento está relacionado con el acceso y control de tres tipos de poderes: a) el *social*, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; b) el *psicológico*, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual; y c) el

11 Ibídem.

12 Ibídem.

13 Ver Friedman, J., ob. cit., p. 15.

político, como la posibilidad legal de los ciudadanos de acceso, decisión y control en los procesos de toma de decisiones.

El empoderamiento político del ciudadano, indica Friedman, constituye una forma de participación que conduce a los ciudadanos al acceso por sí con carácter inmediato y efectivo en el ejercicio del poder político. La categoría “empoderamiento político” permite reconocer a los ciudadanos la capacidad para hacerse cargo no solo de sí mismos y sus proyectos, sino de su papel dentro del ámbito político; esto es, de influir directa y constantemente en el poder. Es asumir también que han dejado de ver a la política “desde fuera” como un espacio que no les es propio y, en casos extremos, como una actividad que no produce consecuencias palpables en su vida cotidiana.

Teóricamente hablando, dentro de esta tesis, cabe sostener que en formas de gobierno democráticas los ciudadanos tienen el poder para cambiar las leyes y las estructuras gubernamentales, así como para tomar decisiones de gobierno. En un sistema de este tipo, las decisiones, tanto legislativas como ejecutivas, son tomadas por los mismos ciudadanos y ciudadanas, a partir de mecanismos propios de la democracia inmediata, como el referéndum o la revocación de mandato.

El empoderamiento político resulta condición *sine qua non* para constituir un poder popular que ofrezca a los ciudadanos la decisión y el control sobre los asuntos que afectan sus vidas cotidianas, no solo en el ámbito local sino en el ámbito nacional, de ejercicio exclusivo de las élites profesionales de acuerdo a la teoría del elitismo competitivo.

La participación ciudadana requiere, desde una vertiente de análisis objetivo, no solo el reconocimiento constitucional y legal de un mayor número de instituciones de participación directa, sino una concepción de las mismas sobre la base de mayor inmediatez con el participante en cuanto a los efectos inmediatos y vinculantes que

producen dichos institutos en el poder político del Estado. Asimismo, desde una dimensión subjetiva demanda la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones.

Como tuvimos oportunidad de señalar, el empoderamiento desde una arista público-política se considera como un proceso encaminado a garantizar la efectiva concreción de los derechos humanos que gozan de tal carácter (político). Sin embargo, desde las ciencias jurídicas no se ha abordado teóricamente cuáles son los presupuestos que tributan a dicho proceso. Dichos presupuestos pueden ir desde el reconocimiento de los derechos políticos (el derecho al sufragio, el derecho a asociarse, el derecho a manifestarse, entre otros), hasta las condiciones materiales y procedimentales que debe garantizar el Estado para que se hagan efectivos derechos y mecanismos. Ahora bien, el empoderamiento es la concreción comprobable del principio de soberanía popular. De ahí que la participación política del ciudadano, con las características anteriormente apuntadas de inmediatez y carácter vinculante, constituya un presupuesto jurídico fundamental que le da contenido al empoderamiento

En efecto, si la tesis del empoderamiento político apuesta por la posibilidad legal de los ciudadanos, a través de los institutos participativos, de acceso inmediato y efectivo en el ejercicio del poder, indudablemente nos encontramos frente a un modo superior de participación ciudadana: la participación inmediata y vinculante como forma de empoderamiento político.

Ahora bien, algunas interrogantes se imponen al respecto en un orden clasificatorio: ¿toda participación directa es a la vez inmediata?; y en consecuencia, ¿todas las instituciones de participación directa pueden ser consideradas instituciones de participación inmediata de cara a la tesis del empoderamiento político?

En principio, Aguiar de Luque, haciendo un análisis de la génesis y evolución de la constitución alemana de Weimar, señala que diferentes autores han establecido una sinonimia entre la democracia directa y la democracia inmediata. Así figura la traducción en la “Teoría del Estado” de Jellinek realizada por Fernando de los Ríos o la de Julien Freund en sus comentarios sobre la sociología de Max Weber.¹⁴

A *contrario sensu*, Sartori acota siguiendo a Wolff,¹⁵ que existe un tipo de democracia directa que se puede calificar como inmediata, a la cual denomina como democracia de referendo inspirado en el del modelo helvético. Para él una democracia de referendo es aquella en la que el *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, sino caso por caso, a través del instrumento del referéndum, y la considera una subespecie de la democracia directa.¹⁶

Particularmente me afilio al criterio de Sartori al considerar los mecanismos vinculantes como una especie de la democracia directa: democracia de carácter inmediato. Con apego irrestricto a la etimología de los términos, se advierte que lo directo presupone una acción que se encamina o dirige a determinados fines, mientras que lo inmediato implica que esa actividad produzca efectos próximos en el tiempo, sin mediaciones obstaculizadoras de su eficacia.¹⁷ Toda participación política por antonomasia es directa, en tanto se encamina a que los ciudadanos tomen parte por sí mismos en los procesos decisorios. El carácter directo de la participación es un presupuesto de la cualidad de

14 Aguiar de Luque, ob. cit., p. 80.

15 Wolff perfila una democracia directa de carácter inmediato que corresponde a lo que denomino democracia de referéndum. (Ver In Defense of Anarchism, Nueva York, Harper and Row 1970, pp 34.37; y Sartori, ob. cit., p. 153).

16 Ibídem.

17 Un estudio lexicológico sobre los términos puede hallarse en las siguientes obras: Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Tomo I, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 2001, pp. 830 y 1279.; Joan Corominas, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. Tercera Edición, Editorial Gredos, S.A, Madrid, 1973, pp. 300 y 600; F.C Sainz de Robles, Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos, Editorial Científico-Técnica, La Habana, 1979, pp. 388 y 630.

lo inmediato. Mas no toda participación (directa *per se*) es inmediata; para ello necesita manifestarse como una forma de empoderamiento político.

Sobre las bases teóricas del empoderamiento que nos aportan, desde otras ciencias, los autores referidos con anterioridad en este epígrafe en particular, y aquellas que desde la Teoría Política y el Derecho Constitucional se han ofrecido en torno a la participación en general,¹⁸ veamos cuáles son, a nuestra consideración, los requisitos que desde una dimensión objetiva y subjetiva informan a la participación política del ciudadano, como un presupuesto jurídico fundamental del empoderamiento político.

a) Requisitos objetivos:

Primero: Como requerimiento inicial, necesario más no suficiente, para que la participación ciudadana tribute al empoderamiento político, se requiere la positivación constitucional de los instituciones de participación como garantía jurídica para el ejercicio efectivo del derecho a la participación.

Segundo: Se requiere ausencia o mínima mediación por parte de los órganos de poder en la decisión de la puesta en marcha de la institución de participación popular. Puede suscitarse una participación sin efectos inmediatos, como sucede en el caso de los referenda propuestos a instancia de un determinado número de ciudadanos, y en la iniciativa popular legislativa, cuando su aceptación y trámite posterior es dejado totalmente al arbitrio de los cuerpos deliberantes respectivos.¹⁹

18 El empoderamiento es una categoría que, importada desde otras ciencias como la sociología y la ciencia política, nos permite demostrar la existencia de una forma superior de participación ciudadana. En tal sentido no existe abordaje teórico en sede jurídica acerca de cuáles son los requisitos que ha de reunir la participación política de cara a la tesis del empoderamiento. Por lo que, para tratar las aludidas bases, estamos obligados a buscar los fundamentos teóricos sobre el empoderamiento aportados por áreas del conocimiento más allá del Derecho. También hemos de tener en cuenta las definiciones teóricas generales que sobre la participación política, han vertido autores como Sartori, Harnecker, Molina Vega, Daniel Zovatto, Juan Rial entre otros.

19 Al respecto apunta Zovatto que cuando la decisión de la puesta en marcha del

Tercero: Se requiere que la participación sea decisiva, con efectos vinculantes en sus resultados para los órganos de poder político del Estado. En las mismas las instituciones representativas del Estado han de regirse por lo que decida la mayoría de los ciudadanos.²⁰

b) Requisitos subjetivos:

Primero: Se requiere la posibilidad legal de la acción por parte del participante, bajo el supuesto de que la activación del mecanismo esté diseñada para que pueda provenir de la propia ciudadanía, más allá de la frecuente facultad (“desde arriba”) que históricamente se le ha conferido a los órganos representativos del Estado.²¹

Segundo: Se requiere ausencia o mínima existencia de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones. La participación requiere el involucramiento activo de la mayoría²² de los ciudadanos en la toma de decisiones, bajo el supuesto de la eliminación de barreras elitistas que limitan la participación en el ejercicio del poder político. Tales barreras pueden estar dadas desde un punto de vista cuantitativo por los altos límites porcentuales requeridos para la activación de las instituciones participativas. Asimismo, y en un orden

mecanismo y su posterior implementación está en manos de los órganos representativos se ve mediada la participación política. Para mayor información, ver, Zovatto, ob. cit., p. 892.

20 Recordemos a Molina Vega cuando acota que por el carácter de la decisión, que resulta del acto de participación, esta puede ser decisiva o meramente consultiva. Las primeras corresponden a la que se denomina participación con efectos vinculantes, con o sin exigencia de un determinado quórum para su activación; es el caso de los referentes del referéndum en el modelo suizo y en el italiano.

21 Asentimos con Zovatto en que las proposiciones consultivas por el origen pueden ser “desde arriba” es decir cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo; y “desde abajo” cuando la iniciativa proviene de la propia ciudadanía. De cara a la tesis del empoderamiento siguiendo a Harnecker, *mutatis mutandis*, es la participación desde abajo la que potencia una efectiva intervención popular.

22 Mayor participación desde un punto de vista subjetivo en el supuesto de la eliminación de barreras elitistas que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones. No obstante, sobre la base del principio de la mayoría, deben existir límites cuantitativos para la activación de cada uno de los mecanismos participativos, pues si para cada ocasión el pueblo literalmente debiese incluir a todo el mundo, resultaría inviable la participación como proceso. Al respecto sentencia Sartori, ob. cit., p 43: “En no poca medida la democracia es un procedimiento y el pueblo entendido como el gran número es una noción que plantea la exigencia procedimental imposible de tener que determinar en cada ocasión cuántos componen un pueblo o son suficientes para constituir un pueblo”.

cualitativo pueden constituir barreras los límites de edad electoral así como la exclusión de derechos políticos a los sujetos privados de libertad.²³

De conformidad con los requisitos expuestos, y sobre la base de la clasificación de los mecanismos de participación y de la tipología de los institutos participativos que realicé en el presente capítulo, podemos concluir cuáles de las instituciones de participación estudiadas constituyen una forma de empoderamiento político ciudadano:

Primero: Aquellas cuyo procedimiento de realización proviene “desde abajo” o sea cuando es la propia ciudadanía quien promueve el proceso participativo. Entre estas pueden figurar los referenda legislativo, constitucional, constituyente y la iniciativa legislativa cuando los ordenamientos jurídicos le atribuyen a un porcentaje de ciudadanos la posibilidad de activar por sí mismos el mecanismo. Para el nivel local también pueden gozar de un origen popular la Asamblea de Ciudadanos y el Cabildo Abierto. En el caso del plebiscito, por su naturaleza, los textos constitucionales no le atribuyen un origen ciudadano.

Segundo: Aquellas cuyo efecto en el poder político del Estado es vinculante y cuya aceptación no está mediada por valoraciones de los órganos representativos. Entre ellas puede figurar, dependiendo de los efectos que le atribuya cada ordenamiento jurídico, las instituciones de carácter decisivo como el *recall* (referendo revocatorio), los referenda aprobatorio y abrogatorio y la asamblea de ciudadanos. No se considerarán dentro de este grupo los mecanismos consultivos, como

23 Para Guzmán Hernández la materialidad del principio de igualdad, declarado constitucionalmente, vio afectada su dimensión política por el voto censitario y otros límites con referencia indirecta en la propiedad, que progresivamente fueron eliminados hasta alcanzar el voto universal. Sin embargo, todavía existen fórmulas en la cuales perviven posiciones discriminantes del participante. Estas fórmulas van desde los cuestionables límites de la edad electoral, hasta la exclusión de los derechos políticos a quienes han sido privados de libertad por sentencia judicial, perviviendo así la tesis contractualista del Estado, aun en modelos donde se le rechaza. Ver Guzmán Hernández, ob. cit., p. 170.

los referenda consultivos y la iniciativa popular en aquellos diseños constitucionales que le atribuyen este carácter.²⁴

I.2 Pautas conclusivas sobre la tendencia objetiva y subjetiva de la participación ciudadana como presupuesto jurídico del empoderamiento en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador

Sin dudas a partir de las transformaciones constitucionales y legislativas operadas desde finales del siglo XX en los modelos latinoamericanos estudiados, el diseño normativo de la participación popular va tributando a la inmediatez de sus efectos en el ejercicio del poder político y al aumento de las instituciones de participación a favor de un mayor número de participantes. Los modelos de participación concebidos en los límites de los referidos procesos políticos latinoamericanos han tendido, por tanto, a la constitucionalización de diversos mecanismos de participación política en función del ejercicio positivo o negativo de la soberanía popular, así como al desarrollo legislativo de determinadas reglas de procedimiento que informan su realización.

A partir del análisis de las transformaciones constitucionales y legislativas en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador que hemos venido realizando en el presente capítulo, determinamos que la orientación objetiva y subjetiva de la participación política como un presupuesto jurídico fundamental del empoderamiento es la siguiente:

24 Como por ejemplo su regulación, como ya analizamos, en la Constitución de la Confederación Suiza. El órgano representativo, frente a la solicitud de la ciudadanía, podrá en algunos casos proponer un contraproyecto, ampliando y confiando a la ciudadanía su nivel de valoración política, y en el supuesto de que la iniciativa popular recaiga sobre una disposición legislativa, el órgano representativo, de no acoger la iniciativa, la someterá a votación, traspasando así, la decisión final a la ciudadanía, con ello se demuestra el respeto al principio de soberanía popular y una concepción popular de la política. *Ibidem*.

Primero: Como presupuesto inicial necesario, más no suficiente de cara al empoderamiento político, encontramos la positivación constitucional de los institutos participativos. En cuanto al reconocimiento de un mayor número de instituciones de participación ciudadanas advertimos una tendencia creciente. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela de dos mecanismos reconocidos por la Constitución de la cuarta República (referendo constitucional e iniciativa legislativa) aumentó a ocho (referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, revocación del mandato, cabildo abierto y asamblea de ciudadanos).

Bolivia, con una menor tradición en la institucionalización de la participación, reconoció en la Constitución de 2004 tres institutos (el referendo, la iniciativa legislativa popular y la asamblea constituyente); no así en la Constitución Política de 2008, con una cifra mayor de seis (el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa). Ecuador, con una historia mucho más fuerte en la regulación formal de las instituciones participativas, de cuatro tuteladas al amparo de la Constitución de 1998 (el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato), ascendió con la Nueva Constitución Política de 2008 a seis (iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa popular normativa a nivel local, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local y la iniciativa popular de revocatoria de mandato). (Ver anexo número 1.)

Segundo: Un modelo de participación que pretenda un mayor empoderamiento político ciudadano no puede limitarse a la consagración de un amplísima sumatoria de instituciones participativas: el constitucionalismo latinoamericano de la década del ochenta hasta mediados del noventa exhibió vastedad de institutos de participación. No obstante la creciente regulación constitucional de los mecanismos de participación política (*quantum*) desembocó en una democracia

formal ante la ausencia de procedimientos participativos diseñados en pos de empoderar efectivamente a la ciudadanía. Por lo que su diseño requiere como pilar esencial una mayor inmediatez para el participante en cuanto a la activación de los mecanismos y a los efectos vinculantes o no en el poder político del Estado.

En tal sentido, corroboramos que para el caso de Venezuela de siete instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (referendo consultivo, referendo aprobatorio, referendo abrogatorio, referendo revocatorio, iniciativa legislativa, iniciativa constitucional e iniciativa constituyente), cuatro de ellas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano (referendo aprobatorio, referendo abrogatorio, referendo revocatorio e iniciativa constituyente) lo cual representa más de la mitad. Para el nivel local de cinco instituciones (iniciativa legislativa, referendo revocatorio, referendo consultivo, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto) solo dos (referendo revocatorio y asamblea de ciudadanos) exhiben inmediatez en sus efectos lo cual representa menos del total de los institutos. La mayor fortaleza del diseño participativo de la República Bolivariana de Venezuela, de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano, se interna paradójicamente en el plano nacional.

Para el caso Bolivia, de cuatro instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (referendo nacional, iniciativa popular legislativa, iniciativa popular de reforma constitucional e iniciativa popular constituyente), dos de ellas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano (referendo nacional e iniciativa popular constituyente) lo cual representa la mitad del total de los institutos. Para el nivel local de tres instituciones (referendo departamental y municipal, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto) solo una (el referendo) exhibe inmediatez en sus efectos, lo cual representa menos del total de los institutos. La mayor fortaleza del diseño participativo de la República de Bolivia, de

cara a la tesis del empoderamiento ciudadano, se interna también en el plano nacional.

En particular, en Ecuador, de seis instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de Convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel nacional, iniciativa popular de revocatoria de mandato y la iniciativa de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior) todas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano. De igual manera, para el nivel local, de tres instituciones (iniciativa popular normativa a nivel local, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local y la iniciativa popular de revocatoria de mandato), todas exhiben inmediatez en sus efectos. La fortaleza del diseño participativo de la República de Ecuador, de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano, se interna tanto en el plano nacional como en el local.

Evidentemente los tres modelos políticos apuestan por el diseño de instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político. Más del 50 % de las instituciones para el nivel nacional portan el carácter inmediato y vinculante. No así para el nivel local donde, a excepción de Ecuador, la concepción de estos institutos no rebasa el 40%. A todas luces el modelo ecuatoriano, *in status nascendi*, muestra que sus mecanismos y procedimientos están concebidos en función de la coincidencia entre los titulares del poder soberano y su ejercicio efectivo. (Ver anexo número 2.)

Tercero: Desde una dimensión subjetiva es necesaria la posibilidad-legalidad de la acción del participante, entendida esta como el suficiente reconocimiento constitucional y legal de instituciones de participación con un origen popular, “por sí”, “desde abajo” de cara al

principio democrático, así como la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en el ejercicio del poder.

En el modelo venezolano todos los mecanismos previstos tienen un origen popular: iniciativa popular legislativa, proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de convocatoria constituyente, iniciativa popular de referendo consultivo, iniciativa popular de referendo consultivo estatal y municipal, iniciativa popular de referendo revocatorio; iniciativa popular de referendo de los tratados, iniciativa de referendo para la abrogación total o parcial de las leyes, el Cabildo abierto y la Asamblea de Ciudadanos.

En el modelo boliviano, igualmente, cada uno de los mecanismos tienen un origen popular: iniciativa popular de referéndum nacional, iniciativa popular de referendo departamental, iniciativa popular de referendo municipal, iniciativa popular de convocatoria a referendo para Asamblea Constituyente, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

El modelo ecuatoriano, de igual forma, le atribuye un origen popular a sus mecanismos participativos: iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional; iniciativa popular de convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa de consulta popular, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local, en forma de referendo a nivel nacional, iniciativa popular de revocatoria de mandato e iniciativa de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. (Ver Anexo número 3.)

Cuarto: Por último se ha tendido a la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones sobre la base de la igualdad material que ha de informar los derechos políticos.

Para Guzmán Hernández²⁵ la materialidad del principio de igualdad, declarado constitucionalmente, vio afectada su dimensión política por el voto censitario y todavía hoy existen fórmulas en la cuales perviven posiciones discriminantes del participante. Estas fórmulas van desde los cuestionables límites de la edad electoral, hasta la exclusión de los derechos políticos a quienes han sido privados de libertad por sentencia judicial.

Si bien los modelos políticos abordados exigen la cualidad de ciudadano para la puesta en marcha de los mecanismos, así como mantienen determinados límites sobre la base de la edad electoral y los que se derivan de resoluciones judiciales; empero, resulta destacable la positivación constitucional del voto facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad en el caso de Ecuador, y para la praxis política venezolana la emergencia de instituciones que producen un corrimiento de la categoría ciudadano a la categoría pueblo en cuanto a los sujetos legitimados para la puesta en marcha de los mecanismos de participación como son la Asamblea de Ciudadanos y la rendición de cuentas.

Referente al número de ciudadanos que acceden a las instituciones (*quantum*), los requerimientos varían. El modelo venezolano oscila entre un 10 y un 20% de los ciudadanos inscritos para la activación.

Muy plausible resulta el requisito de un 0,1% para la puesta en práctica de la iniciativa legislativa nacional y local. El modelo boliviano se mueve en un rango de un 6 a un 20%, y se le señala como falencia la ausencia de un procedimiento diseñado para la realización de la iniciativa legislativa, lo cual la convierte en una institución formal que mina el principio democrático perseguido por el diseño.

25

Ver Guzmán Hernández, T. Yan: ob. cit.

Por su parte, el modelo ecuatoriano manifiesta los más bajos porcentajes de activación en un rango entre el 0,25 % como límite mínimo y 12% como límite máximo. Indudablemente este último es el que con mayor fuerza tributa a la celeridad del proceso participativo y a la viabilidad de todas sus instituciones de participación inmediata. Los altos porcentajes de activación pueden constituir limitantes que atentan contra la efectiva concreción de la soberanía popular como el eje cardinal sobre el que se asientan estos modelos (ver anexo número 4).

I.3. Bibliografía

Aguiar de Luque, Luis, *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Edersa, Madrid, 1977.

Arblaster, Anthony, *Democracia*, Alianza Editorial S.A, Madrid, 1992.

Aristóteles, *Política*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1976.

Álvarez, Ángel. E (coord.), *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Universidad Central de Venezuela. Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1996.

Bobbio N; Mateucci N; Pasquino G, *Diccionario de política*, Siglo XXI editores. México, 1994.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

_____, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Bobbio, Norberto *et al.* (comps.), *Los límites de la democracia*, CLACSO, Buenos Aires, 1985.

Bolívar, Simón, *Obras completas*, Lex, La Habana, 1950.

Borón, Atilio, *Nueva hegemonía mundial, alternativa de cambio y movimientos sociales*, Clacso Libros, Buenos Aires, 2004

_____, *Socialismo siglo XXI ¿Hay vida después del neoliberalismo?*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

Brewer-Carías, Allan R, El Poder nacional y el sistema democrático de gobierno. *Instituciones políticas y constitucionales*, Tomo III y IV, Editorial Jurídica de Venezuela y Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1996.

Catalano, Pierangelo, “Un concepto olvidado: Poder negativo” en *Constitucionalismo Latino I*, Istituto Universitario di Studi Europei, Torino, 1991.

Concha Cantú, Hugo A, *Sistema representativo y democracia semidirecta* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), UNAM, México, 2002.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para jueces. (Presentación de Luis Velázquez Alvaray), Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM), Caracas, 2005.

Corominas, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Tercera Edición. Editorial Gredos, S.A., Madrid, 1973.

Crisafulli, Vezio, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Dott. Antonio Milani, Verona, 1984.

Diccionario Enciclopédico, *UTEHA*. Tomo VIII, Editora hispanoamericana, México, 1953.

Diccionario electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Primera edición., CAPEL, Costa Rica, 1989.

Diccionario Larousse, Editorial Científico-Técnica, La Habana, 1981.

Dietrich, Hans, *Bases de la democracia participativa y del nuevo socialismo del siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2001.

_____, *Democracia participativa y protagonismo social*. Alcaldía del Municipio Libertador, Caracas, 2001.

Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, Francisco Beltrán, Madrid, 1926.

Duharte Díaz, Emilio (comp.), *Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos*, tomo 1, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.

Duverger, Maurice, *Sociología Política*. Editorial Ariel SA. Madrid, 1968.

Fernández Bulté, Julio, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Editorial Félix Varela, la Habana, 2007.

_____, “La proyección del modelo iuspublicístico latino en la contemporaneidad”. *Ponencia al XI Congreso latinoamericano de Derecho Romano*. Universidad de Morón, Buenos Aires, 1998.

_____, *Separata de Derecho público romano*, Félix Varela, La Habana, 1999.

_____, *Teoría del Estado y el Derecho. (Teoría del Estado)*, Félix Varela, La Habana, 2001.

Ferrando Badía, Juan, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos*, Editorial Tecnos S.A, Madrid, 1989.

Fix Zamudio, Héctor, *La protección Jurídica y Procesal de los Derechos Humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Editorial Civitas, Madrid, 1982.

Friedman, J, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell Ed., Massachusetts, 1992.

García Cotarelo, R. y De Blas Guerrero, A, *Teoría del estado y los sistemas políticos*. Universidad Nacional de educación a distancia. Madrid, 1986.

García Linera, Álvaro, *La estructura social compleja de Bolivia*. Sala de Prensa, París, 2005.

García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1961.

Guzmán Hernández, Yan y SAN MIGUEL GIRALT, Johannes (coordinadores), *Notas sobre la Constitución, el Estado y la Participación en Venezuela*. S/E. La Habana 2006.

Guzmán Hernández, Yan (coordinador), *Temas de Derecho para Luchadores Sociales Venezolanos*. Tomo I, Editorial Félix Varela, 2003.

_____, *Temas sobre la Constitución y la participación política en Bolivia*. ENPSES-MERCIE GROUP, junio de 2006.

Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Universidad S.A, Madrid, 1991.

Ihering, Rudolph Von, *El espíritu del Derecho romano en las diversas fases de su desarrollo*, Librería Editorial de Bailly-Mailliere e hijos, Madrid, 1904.

Kechedkian, S.F, *Historia de las ideas políticas*, Academia de Ciencias de la URSS. Instituto de Derecho, Editora Política, La Habana, 1964.

Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, 2da edición, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1991.

Lobrano, Giovanni, *Modelo Romano y constitucionalismos modernos*, Universidad de Extremado de Colombia, 1990.

Macpherson, C. B, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial. Madrid, 1997.

Mommsem, Theodor, *Compendio del Derecho público romano*, La España Moderna, Madrid, [s.a.]

Montesquieu, Carlos L., *El Espíritu de las Leyes*, Madrid, 1906.

Nohlen, Dieter *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Instituto Internacional de Derechos Humanos, Universidad de Heildelberg, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, México, 1998.

Platón, *La República*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, 2000.

Rousseau, Jean Jackes, *El contrato social*, Obras Escogidas, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1973.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

_____ *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Savigny, M. F. C., *Sistema de Derecho romano actual*, F. Góngora y Compañía, Madrid, 1879.

Sainz de Robles, F.C: *Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos*. Editorial Científico-Técnica. La Habana, 1979.

Sigg, Oswald, *Las instituciones políticas de Suiza*, Pro Helvetia, Fundación Suiza para la Cultura, Zurich, 1991.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, 1992.

Sousa Santos, Boaventura de, *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Colombia, 1991.

_____ *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Editorial José Martí, La Habana, 2005.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1994.

Villabella Armengol, Carlos, *Selección de Constituciones iberoamericanas*, Félix Varela, La Habana, 2000.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1971.

Wolfe, ALLAN, *Los límites de la legitimidad, Siglo XXI*, Ediciones UNAM, México D. F, 2000.

Yáñez, Rosa María y CARRERAS, Delio, *Selección de Lecturas y documentos sobre la Historia General del Estado y el Derecho*. S/E. La Habana, 1991.

Yturbe, Corina, *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, UNAM, México, 2001.

Legislación:

Venezuela:

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial, no.5.453, extraordinario, de 24 de marzo de 2000.
2. Ley Orgánica del Régimen Municipal. Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinario, de 15 de junio de 1989.
3. Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política de 27 de noviembre de 1998. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Extraordinario, 28 de mayo de 1998.
4. Ley Orgánica de Participación de Venezuela, Caracas, 14 de noviembre de 2001.

Bolivia:

1. Constitución Política del Estado de Bolivia de 2009.
2. Ley de Participación popular de 20 de abril de 1994.
3. Ley No 1983 de Partidos Políticos de 25 de junio de 1999.
4. Ley de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 6 de julio de 2004.
5. Ley del Referéndum de 13 de abril de 2004.

Ecuador

1. Constitución Política del Ecuador de 2008.
2. Normas generales para la participación de 21 de noviembre de 2008.

Anexo 1

Cuadro 1. Comparación-evolución de la regulación constitucional de las instituciones de participación en los diseños de Venezuela, Bolivia y Ecuador

Diseños Participativos	Constituciones precedentes	Constituciones actuales
República Bolivariana de Venezuela	Constitución de enero de 1961: referendo popular e iniciativa legislativa.	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, revocatoria de mandato, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto.
República de Bolivia.	Constitución de 2004: referendo, iniciativa legislativa popular y la asamblea constituyente.	Constitución de 2009: referendo, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria del mandato, asamblea, cabildo y la consulta previa.

Bases jurídicas, desde la participación ciudadana, para el empoderamiento político.
Estudio de los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador
Joanna González Quevedo

República del Ecuador	Constitución de 1998: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocatoria del mandato.	Constitución de 2008: iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de convocatoria a asamblea constituyente, e iniciativa popular normativa local, iniciativa de referendo a nivel local y revocatoria de mandato.
------------------------------	---	--

Anexo 2

Cuadro 2: Identificación de las instituciones de participación inmediata en los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador

Diseños Participativos	Instituciones de participación		Instituciones de participación inmediata	
	Nivel Nacional	Nivel Local	Nivel Nacional	Nivel Local
República Bolivariana de Venezuela	Referendos consultivos, aprobatorio, revocatorio, abrogatorio, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente.	Iniciativa legislativa, referendo consultivo y revocatorio, asamblea de ciudadanos, cabildo abierto.	Referendo aprobatorio, revocatorio, abrogatorio, iniciativa constituyente (57,1%).	Referendo revocatorio y asamblea de ciudadanos (40%).
República de Bolivia	Referendo nacional, iniciativa popular legislativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular constituyente.	Referendo municipal y departamental asamblea de ciudadanos y cabildo abierto.	Referendo nacional, iniciativa popular constituyente (50%).	Referendo municipal y departamental (33,3%).

Instituciones de participación ciudadana en América Latina

República del Ecuador	Iniciativa popular normativa, iniciativa popular de convocatoria a asamblea constituyente, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de revocatoria de mandato, iniciativa popular de consulta popular.	Iniciativa popular normativa, iniciativa de consulta popular, iniciativa de revocatoria de mandato.	Iniciativa popular normativa, Iniciativa popular de convocatoria a asamblea constituyente, Iniciativa popular de reforma constitucional, Iniciativa popular de revocatoria de mandato, Iniciativa popular de consulta popular (100%).	Iniciativa popular normativa, iniciativa de consulta popular, iniciativa de revocatoria de mandato(100%).
------------------------------	--	---	---	---

Anexo 3

Cuadro 3. Instituciones con un origen popular en los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador

Diseños Participativos	Origen popular de las instituciones de participación
República Bolivariana de Venezuela	Iniciativa popular legislativa, iniciativa legislativa local, iniciativa popular de reforma constitucional y de convocatoria a asamblea constituyente, iniciativa popular de referendo consultivo, revocatorio, abrogatorio, aprobatorio, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto (100%).
República de Bolivia	Iniciativa popular de referendo nacional, departamental y municipal, Iniciativa popular legislativa, de reforma constitucional y constituyente, cabildo abierto y asamblea de ciudadanos (100%).
República del Ecuador	Iniciativa popular normativa, iniciativa popular de convocatoria a asamblea constituyente, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de consulta popular, iniciativa popular de revocatoria de mandato (100%).

De la democracia participativa en lo económico y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: perspectivas y desafíos frente a una democracia desmemoriada

Karel Luis Pachot Zambrana*

I. Introducción

Resulta recurrente en los últimos tiempos la reivindicación constante de la construcción y posterior consolidación definitiva de una sociedad profundamente democrática, libre, cooperativa, participativa, solidaria, consciente, que rompa con las relaciones de dominación propias de modelos hegemónicos anteriores, afirmadores de un orden político, social y económico excluyente, marginalizador o desplazador de considerables sectores poblacionales de cada sociedad. Eventualmente, la emancipación genuinamente liberadora, tanto en lo individual como en lo social, mediante tales propósitos se legitima como aspiración inequívoca en la búsqueda de esa nueva sociedad.

Todo ello demanda, inexcusablemente, realizar profundos cambios culturales, filosóficos e ideológicos, es decir, de fondo más que meramente formales, en la concepción del ejercicio del poder

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba (2001). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Oriente (2007). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente desde el año 2001, donde imparte las materias de Teoría General del Estado, Derecho Constitucional, Derecho de la Comunicación Social, Derecho y Cine, Derecho y legislación social, Derecho del Deporte. Ha sido ponentes en diversos congresos nacionales e internacionales y es autor de publicaciones que se relacionan con las temáticas de Derecho del deporte, Constitución económica, Derecho Procesal Constitucional, Derechos fundamentales, Historia del derecho francés en el Caribe, entre otras. Correo electrónico: kpachot@fd.uo.edu.cu

político, económico y social, lo que implica la superación o renuncia de los anteriores modelos de democracia diferida (exclusivamente representativa), pasando por la creación o adecuación de una nueva institucionalidad y, más que todo, una nueva dimensión del soberano (el pueblo), marcada por su participación y protagonismo no solo en lo político, sino también, y decisivamente, en lo social y lo económico. Renunciar a ello implica la no superación de las falencias críticas que caracterizan las sociedades contemporáneas, marcadamente faltas de credibilidad, sostenibilidad y, más que nada, legitimidad social en la formulación del ejercicio del poder.

Así, las transformaciones que irrevocablemente debemos buscar en las sociedades contemporáneas deben comenzar con los sujetos participantes en el espacio democrático (superando las concepciones tradicionales a las que han sido sometidos de considerar limitada su capacidad de intervención o decisión, mediante esquemas democráticos verdaderamente participativos y decisorios, brindándole preeminencia a las decisiones de estos en la concepción, ejecución y control de las políticas públicas como actores protagónicos), por cuanto para la construcción de esos nuevos modelos de Estados controlados por sus respectivas sociedades se hace necesaria e imprescindible una nueva formación política y técnica que logre, al menos, que todas las personas se instruyan y tengan herramientas mínimas para participar activamente en los procesos políticos, económicos y sociales. Consecuentemente, la ciudadanía se convertirá en el promotor genuino y por excelencia que enrumbe la incorporación de la sociedad organizada en los asuntos públicos, de tal modo que se materialice el principio de la democracia participativa (real), pudiendo efectiva, libre y pluralmente decidir y ejecutar políticas públicas acordes con las necesidades y demandas de cada espacio social.

De acuerdo con ello, la participación popular debe concebirse como un derecho fundamental (constitucional) que permitirá a sus titulares involucrarse de manera individual o colectiva en la formación,

ejecución, control, planificación y evaluación de la gestión social en el ejercicio soberano que les compete en las más diversas y disímiles formas de participación, para la toma de decisiones en todos los ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros). Y me refiero a participación popular, no exclusivamente ciudadana, acogiéndome a la noción de que el empoderamiento popular supone, en la superación de anteriores paradigmas, la incorporación de nuevos actores, individuales y sociales, que no pueden limitarse por razones formales (como la edad o la pertenencia a instituciones militares, por ejemplo). Incluso hay que considerar la exigencia de ciudadanía nacional como requisito indispensable, pues se debe tener en cuenta para los extranjeros su derecho a participar activamente en el escenario político con independencia de tal condición, siempre y cuando se cumplan mínimos exigibles por cada Estado (como la residencia permanente ininterrumpida), toda vez que conforman parte de una comunidad nacional o local que no puede soslayarlos, mucho menos en los ámbitos sociales y económicos.¹

E insisto, “económico”, porque se replantear la participación democrática en múltiples dimensiones, no solamente en lo político, aferrándose a esa noción de “lo público” anquilosada en “lo político”. Hay que concebir un amplio espectro de participación popular en cualquier actividad social, y las actividades económicas implican una posibilidad de empoderamiento concreto y efectivo de los sujetos participantes, toda vez que les permitirán una gradual emancipación social, ajustada a sus necesidades y expectativas, liberando rehenes de los discursos ideológicos o políticos hegemónicos. Con el ánimo de contribuir a ese replanteamiento definitivo expondré las siguientes consideraciones.

1 Al respecto, para Albert Noguera Fernández, cit. Lilliam Fiallo Monedero y Abraham Zaldívar Rodríguez, *Empoderamiento: un nuevo reto del Constitucionalismo Latinoamericano*, p. 112: “esta sustitución del tradicional sujeto individual abstracto liberal por el de nuevos sujetos. colectivos participantes trae aparejada la noción de que un modelo de alta descentralización política es el marco idóneo para que se produzca el reordenamiento del espacio público participativo a partir de nuevas formas de organización y participación social”.

II. Soberanía popular, derechos fundamentales económicos y economía social o participativa (o rebelión contra el retrato de Dorian Gray)

Precisamente a partir del principio (prácticamente universalizado) de la soberanía popular (colectiva), del reconocimiento, ejercicio y garantía de los derechos fundamentales económicos y de la articulación de una economía social, colectiva, popular o participativa, podemos hallar los fundamentos esenciales que permiten reivindicar una democracia participativa en lo económico en toda sociedad contemporánea.

En principio, la soberanía popular, consagrada históricamente en las Constituciones como principio fundador y fundamentador de todo orden social contemporáneo, y considerada como la piedra angular de toda democracia moderna, conducirá invariablemente al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales por parte de su titular originario: el pueblo (es decir, el ente colectivo universal por excelencia). Radica en ello la reafirmación del derecho fundamental (constitucional y/o humano) a la participación en los asuntos públicos por parte de todos los ciudadanos, bien sea de manera directa o indirecta. Lamentablemente, hacia esta última forma (circunscribiéndose particularmente en el derecho al sufragio) se concentró tradicionalmente la formulación del ejercicio del poder político por parte de las clases gobernantes en cada momento histórico, desplazando, invisibilizando o anulando el potencial que significa el ejercicio directo de la democracia en la validación y legitimación del poder. Así se construyó una democracia representativa, encarnada por una cultura política dominada por las organizaciones de carácter político como (desafortunadamente) únicas mediatizadoras en el desarrollo de los valores democráticos.

En contra de ello (o como una visión necesaria complementaria), y partiendo de todas las carencias o debilidades en la calidad del ejercicio democrático que entraña tal concepción, se planteó concebir el derecho plenamente ciudadano a participar en los asuntos públicos

en un sentido amplio, que debe abarcar la participación efectiva en todo proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública (que tampoco se circunscribe a lo político, sino a lo económico y, en toda su dimensión, a lo social), debiendo cada Estado (democráticamente valedero), de conjunto con la sociedad civil, generar espacios para que tal participación pueda efectuarse. Paralelo a ello, se concebirá una gestión pública democrática como necesario espacio en el cual se establecerá una interrelación imprescindible entre gobernantes y gobernados (entiéndase pueblo, soberano), que implicará, irremediablemente, modificar la orientación de las relaciones sociales entre el Estado y la sociedad, con el propósito de que asuma el protagonismo pleno en el ámbito decisorio y sea legítimo titular de la soberanía (insisto, potenciando toda expresión democrática válida y legítima).

Por otra parte, esa participación y protagonismo del pueblo (en lo político, económico y social) debe establecerse sobre la necesaria interrelación entre todas las personas (ya no solo los nacionales, residentes permanentes o no, sino también brindándoles espacios de participación democráticamente legítimos a los extranjeros residentes permanentemente en cada país o cumpliéndose otros mínimos formales exigidos por cada Estado) en aras de favorecer el desarrollo integral de las sociedades, mediante una actividad y capacidad para intervenir decisoriamente en los asuntos públicos (no restringidas más allá que de los límites legales, que, por otra parte, no deben concebirse como cercenadores de su contenido esencial; y de otros límites que, resultado del consenso colectivo, no mancillen los derechos e intereses legítimos de las minorías, por ejemplo). Por ello, y como garantía inicial en su salvaguarda, tal participación debe estar reconocida en los respectivos ordenamientos jurídicos, inicialmente postulada en los textos constitucionales como ese principio fundador y fundamentador que aludí anteriormente. Así, no caben dudas de que, erigido o reconocido como derecho constitucional en tales textos, debe conducir a que la ciudadanía se involucre permanentemente de manera profunda, amplia y organizada, en todo lo relativo al espacio público, en lo social, político,

cultural, territorial, ético, productivo y económico, por mencionar algunos ejes.

Con ello, esa participación activa, sostenida en la nueva institucionalidad a la que se debe aspirar, se dirigirá a reconocer, ocupar y consolidar espacios legítimos, formales o materiales, de intercambio, comunicación y expresión democrática de la ciudadanía con los órganos públicos, con el propósito de gobernar, administrar, controlar y compartir responsabilidades en la gestión pública; y todo ello potencialmente en los espacios locales y/o comunitarios, que se verifican en el escenario geopolítico de los denominados, mayormente en nuestro entorno geopolítico latinoamericano, como municipios.²

Y ello parte de suponer que en los mismos se debe incorporar, por excelencia y con la inmediatez necesaria, a todos los sectores sociales en los ámbitos de su competencia con el propósito de participar en la formulación, definición, ejecución, control y evaluación de toda la gestión pública, incluso de aquella efectuada por los particulares en calidad de colaboradores de la Administración Pública, con el fin de articular estrategias de desarrollo local. Incluso, en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos se reconoce que la creación de otras estructuras territoriales sometidas al municipio (como las parroquias, comunas, etc.) será efectuada por iniciativa popular, lo que valida la importancia que se les reconoce a las comunidades como tomadoras de decisión en ámbitos trascendentales para ellas. Ello se suma al hecho de reconocer que son precisamente estos espacios territoriales los que han constituido objetos preferenciales del *desiderátum* descentralizador cual forma de gobierno local.³ De hecho, precisamente en el entorno de las relaciones entre gobiernos nacionales, regionales y locales se dan parte de los principales conflictos políticos que, históricamente, han conducido a

2 Entendiendo como tales los entes administrativos (formas de gobiernos locales) que agrupan una sola localidad, también denominados comunas, cantones, departamentos.

3 Siguiendo los términos con que aprecian este fenómeno o tendencia, ver Haroldo Dilla, Gerardo González y Ana Teresa Vincentelli, Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos, pp. 8 y ss.

establecer jurisdicciones constitucionales o político-contenciosas. Baste recordar que el nacimiento de la justicia constitucional, tal y como la conocemos modernamente, a partir de la Sentencia del Juez Marshall en el Caso *Marbury vs. Madison* (EE.UU., 1803), fue decidida en medio de los conflictos entre los poderes federales y los poderes estatales. Por otra parte, la propia concepción inicial de un Tribunal Constitucional (Checoslovaquia y Austria, 1920), influenciada indudablemente por Hans Kelsen (no por gusto considerado uno de los juristas más importantes del siglo XX) se abocó a estos tipos de conflictos, siendo, inicialmente, un tribunal político eminentemente.⁴

Por supuesto, todo ello exige un ambiente municipal o local caracterizado por una indeclinable autonomía política, económica y social, que permita alcanzar con satisfacción un mayor grado de efectividad en la participación democrática.

Finalmente, con respecto al principio de soberanía popular en relación con la democracia participativa dimensionada en lo económico, no resulta ocioso recordar que se derivarán (o se interrelacionarán) de la misma los reconocidos (expresa o tácitamente en las Constituciones o el resto del ordenamiento jurídico) como valores superiores de cada sociedad, respectivamente. Entre los mismos merecen especial consideración la solidaridad, la cooperación, la corresponsabilidad, el bienestar individual y colectivo, la cogobernabilidad y, especialmente, la justicia social.

Estos valores superiores tienen un rol decisivo para comprender final y conclusivamente una sociedad vocacionalmente democrática que no ceja en reconocer la dimensión económica como imprescindible para el desenvolvimiento pleno de la dignidad humana. Empero, no puede obviarse, tal y como nos advierten Ángel Mariño Castellanos, Josefina A. Méndez López y Daniela Cutié Mustelier, que “no es suficiente con

4 El art. 138 de la Constitución austríaca, por ejemplo, reconoció que el Tribunal Constitucional conocería, además, de los conflictos de competencia entre un Estado y la Federación.

la declaración política constitucional de la existencia de esos valores superiores si en lo sucesivo no existiese como tarea permanente e ineludible de los órganos del Estado, el condicionamiento material y sociopolítico de las mismas, en primer lugar y sin viabilización jurídica por conducta del reconocimiento en el texto constitucional mismo de un conjunto de derechos, libertades y garantías individuales”.⁵

Consecuentemente, no basta con la exclusiva nominación constitucional del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, basado en el principio de soberanía popular, si no se reconoce un conjunto de derechos económicos, que ya no solo se restrinjan al ámbito jurídico de la propiedad individual (o personal), sino y más que todo en este tipo de democracia económica que pondero, a la propiedad colectiva, en su función raigalmente social, entre otras cuestiones. Entre estos derechos económicos, que suponen la inclusión de la temática económica en el debate en torno a la concepción de los derechos fundamentales (constitucionales y/o humanos), podemos identificar no solo el tradicional derecho a la propiedad (individual y colectiva, y siempre con respeto al interés público) sino además la libertad de práctica de actividades económicas, la protección frente a los monopolios, el derecho a disponer de bienes y servicios de calidad (de conjunto con el universo de los derechos del consumidor, verticalizadores de la sociedad contemporánea “del consumo”), el derecho de desarrollar asociaciones económicas, entre otros.

Obviamente, los mismos tuvieron su punto de partida en la antecesora y reduccionista teoría liberal (individualista) de los derechos fundamentales, pretendiendo lograr a través de ellos la consecución de un mayor grado de justicia e igualdad social, ante la patente realidad de que aquel primer cuerpo de derechos se tornó insuficiente en la concreción del desarrollo pleno de la dignidad humana. Es por ello

5 Ángel Mariño Castellanos, Josefina A. Méndez López y Danelia Cutié Mustelier, “Los valores superiores del ordenamiento jurídico, pilar básico del texto constitucional”, en AA.VV., *Memorias de la IV Conferencia Científica sobre el Derecho*, p. 150.

que estos derechos parten de invocar su titularidad no para el hombre individual y abstracto, sino para el hombre históricamente situado en una relación socioeconómica determinada, por lo que su intención es concretar la igualdad de estos en la trama de relaciones sociales y económicas; y, en consecuencia, exigir por su naturaleza una actitud asistencial y prestataria del Estado para su viabilidad.

Entre sus rasgos más relevantes, y particularmente de los derechos económicos, pueden identificarse: el desempeño de una función de ampliación, complemento y superación de los derechos proclamados en la etapa liberal clásica; la preocupación por la satisfacción de las necesidades de carácter económico; y la implicación de la intervención activa de la organización pública en la cobertura de las necesidades o aspiraciones que intentan satisfacer; la eficacia redistribuidora de los beneficios del progreso social para conseguir la realización efectiva de la igualdad jurídica, económica y social de todos los miembros de la sociedad, y la especial atención a los miembros de aquellos sectores económicos considerados como particularmente débiles y vulnerables socialmente, tales como los trabajadores.⁶

Sin embargo, la consideración de los derechos económicos como derechos fundamentales no ha estado exenta de debates, no tornándose aún en una cuestión pacífica, no solo en la doctrina académica sino, y mucho más, en el debate político-ideológico contemporáneo. En ese contexto, Tomandl,⁷ desde la doctrina alemana, asumió que el reconocimiento de los derechos de la segunda generación histórica (entre los que aparecen los derechos económicos) disminuía en su ejercicio a las libertades públicas (derechos civiles y políticos), pretendiendo hacer valedero el dudoso criterio de que “mientras más iguales pretendemos ser en la sociedad menos libres seremos y/o viceversa”.

6 Ver un análisis detallado de los principales caracteres de estos derechos en Benito De Castro Cid, Los derechos económicos, sociales y culturales: análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos, pp. 34 y ss.

7 Ver Antonio Enrique Pérez Luño, Los derechos fundamentales, p. 204.

Afortunadamente, frente a estas posiciones absolutistas, que, por demás, suponen reducir el espacio de la libertad individual al de la libertad exclusivamente jurídica, Robert Alexy⁸ advirtió la existencia de dos argumentos a favor de los derechos económicos, sociales y culturales, en sentido general, que no deben ser, inicialmente, desconocidos a pesar de las reservas que se pueda tener con ellos: el primero alerta que “la libertad *jurídica* para hacer u omitir algo sin la libertad *fáctica* (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de todo valor”, y el segundo avizora que “bajo las condiciones de la moderna sociedad industrial, la libertad fáctica de un gran número de titulares de derechos fundamentales no encuentra su sustrato material en un “ámbito vital dominado por ellos”, sino que depende esencialmente de “actividades estatales”. Con ello, Alexy eleva el valor de la libertad fáctica, exponiendo que “los derechos fundamentales, si su objetivo es que la personalidad humana se desarrolle libremente, apuntan también a libertades fácticas, es decir, deben asegurar también los presupuestos del uso de las libertades jurídicas y, por lo tanto, son “normaciones no solo para el poder hacer jurídico, sino también del *poder actuar realmente*”.

En definitiva, esta concepción de los derechos fundamentales, donde no se jerarquizan o minimizan algunos en virtud de su grado de protección o garantía jurídica, ya que todos son en alguna medida tutelados, marcó una tendencia evidenciada en los recientes procesos constituyentes acaecidos en el área latinoamericana, como en los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que culminaron con la promulgación de sendos textos constitucionales en 1999, 2008 y 2009, respectivamente.

En definitiva, la principal problemática para determinar el carácter fundamental de los derechos económicos, y con ello sus necesarias y debidas defendibilidad y justiciabilidad, está fundada en

8

Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, pp. 486 y ss.

la relativamente poca construcción doctrinal en torno a los mismos, que presenta y plantea inequívocamente su dogmática particular, toda vez que la positivación a que han sido sometidos ha estado influida en disímiles y distantes lógicas y fundamentos. Por ello, sostengo que todos los derechos reconocidos constitucionalmente como fundamentales deben considerarse, en un principio, del mismo valor jurídico como tales, pudiendo diferenciarse por el grado de protección jurídica destinado a los mismos en el ordenamiento jurídico respectivo. De tal modo, deben delimitarse dos cuestiones diferentes: el reconocimiento (existencia) de un derecho y, por otra parte, el grado de protección que recibe el mismo. “La inexistencia de un *plus* en su protección no trae como consecuencia la negación del derecho, ya que son elementos jurídicos de diferente ámbito. Una cosa es el derecho y otra su nivel de garantía, y la imposibilidad de que sea directamente exigible no hace inexistente el derecho”, tal y como afirmó Camps i Povill⁹ desde la doctrina española, complejizada en un profundo debate en torno a la fundamentalidad de todo el catálogo de derechos reconocidos constitucionalmente en 1978.

Además, no debe obviarse que los derechos económicos forman parte de un catálogo de exigencias que la consecución plena de la dignidad de la persona humana impone en la actualidad a toda organización política, económica y social. Por tanto, al margen de cualquier pretendida jerarquización, teniendo en cuenta su nivel de juridificación, estos deben ocupar el lugar que merecen por su condición reconocida en los respectivos ordenamientos jurídicos: el de derechos fundamentales. En ese sentido deben ser predicados perfecta e inequívocamente como derechos fundamentales, siendo exigible también tal consideración dentro de los cauces de institucionalización jurídica de los ordenamientos positivos. Pero este aspecto no es el decisivo, puesto que el vigor y eficacia que tienen atribuidos no les corresponden por reunir exclusivamente los rasgos técnicos característicos de los

9 Andreu Camps i Povill, “El artículo 43.3 de la Constitución española”, p. 27.

derechos subjetivos, sino por ser derechos reconocidos a todos los seres humanos. Obviamente podrán configurarse como derechos subjetivos en la medida que se les valide tal condición en los respectivos ordenamientos jurídicos, y ello hará su eficacia mucho más relevante y “efectiva”. Consecuentemente, su eficacia jurídica dependerá de las concretas posibilidades reales de ejercicio y protección jurisdiccional con que cuenten dentro de los ordenamientos jurídicos, y su concreción material estará directamente relacionada con las condiciones sociales, económicas y políticas que se les brinden efectivamente en cada sociedad, por lo que, de carecer de tales condiciones no sería posible la realización plena de estos derechos.

Finalmente, ratifico una vez más que deben delimitarse objetiva y concretamente los elementos configuradores de estos derechos, toda vez que en ese sentido se condicionarán las adecuadas eficacia y aplicabilidad inmediatas, así como su pronta justiciabilidad en el supuesto de violaciones o amenazas a su ejercicio o goce plenos. Por ello, la precisión de los contenidos esenciales mínimos, bien por la jurisprudencia constitucional o bien por una norma de rango legal, conducirá a identificar los ejes mínimos de protección y garantía que les brindarán los entes públicos. A partir de todo ello, el control judicial a que sea sometido el ejercicio de estos derechos por parte de sus titulares cobrará el protagonismo deseable por todos los que confiamos en la reafirmación de los derechos fundamentales como valores esenciales para la consecución de la dignidad plena de todos los seres humanos.

Por otra parte, la vertebración de una economía social, solidaria, colectiva, popular o participativa, cual efectiva alternativa frente a las economías públicas o privadas, para la realización definitiva de una democracia participativa en lo económico, significará la infraestructura imprescindible para tal propósito. Así, García Linera, por su parte,¹⁰ postula la economía social a partir de tres dimensiones diferentes:

la gestión industrializada de los recursos naturales, la potenciación de las pequeñas empresas y el uso común y social de esos recursos a nivel local, todo ello para potenciar y liberar las fuerzas comunitarias existentes en las estructuras agrarias (que, personalmente, no considero las únicas, sino a todas las socio-económicas reconocidas en cada contexto particular) y, trascendentalmente, promover nuevas formas y organizaciones productivas locales, implícitamente relacionada con el desarrollo local posible y sostenible que invoqué en el inicio de este estudio.

De hecho que, como nos advierten Fiallo Monedero y Zaldívar Rodríguez,¹¹ la noción de economía participativa, introducida teóricamente por Michael Albert y Robin Hahnel en la década de los ochenta del pasado siglo, se pensó como contraparte al sistema económico capitalista de consumo y, a su vez, como crítica a una visión parcial del marxismo en su valoración económica, señalando como su contenido el fomento de la equidad, la solidaridad, la diversidad y la autogestión; y como características principales la existencia de una asamblea de consumidores y trabajadores, la remuneración según el esfuerzo propio, los complejos de trabajo equilibrados y la planificación participativa, como el escenario más idóneo para la construcción y posterior desenvolvimiento de una democracia económica participativa.

Consecuentemente, esta novedosa forma de ejercicio democrático en lo económico, traslucida como auténticamente revolucionaria, por su acentuada, libre y activa participación popular en la formación, ejecución y control de la gestión pública como mecanismo necesario para lograr el protagonismo que garantice ese necesario y completo desarrollo individual y colectivo, supondrá la posibilidad real y efectiva de que se consoliden nuevos paradigmas o criterios democráticos que conduzcan hacia la construcción de nuevos

11

Idem, p. 117.

modelos de Estados con novedosas formas de gobernar, encaminadas definitivamente a ese empoderamiento popular, recurrente frente a las profundas crisis de credibilidad y sostenibilidad de las sociedades contemporáneas, superando la anquilosada percepción de que el espacio público es exclusivamente el político, la que ha lastrado las potencialidades de una democracia participativa económica efectiva, que suponga la transferencia de poder o capacidad (real) de participación o decisión en el ámbito económico, con el propósito de contribuir notablemente al desarrollo de modelos económicos deseables en la consecución del desenvolvimiento pleno de toda la sociedad y consecución de una definitiva soberanía económica.

III. Dimensiones de participación democrática en lo económico. La democracia económica en sus laberintos

De tal modo, la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos en los aspectos económicos supondrá una participación popular, directa y activa, en los respectivos modelos económicos con el ánimo de una economía solidaria, participativa o colectiva. La misma podrá dimensionarse partiendo de la generalización a que ha sido sometida en los ordenamientos jurídicos vigentes, en las siguientes expresiones (que no pretendo agotar únicamente en esta propuesta):

- la participación en entidades económicas alternativas a las economías pública y privada (cooperativas, cajas de ahorro, empresas comunitarias, solidarias, sociales o familiares, entre otras formas organizativas sociales);
- la participación democrática en la gestión y obtención de beneficios de las empresas públicas y privadas por parte de los trabajadores;
- la participación en los entes públicos en aquellos espacios donde se decide la formulación, financiamiento, planificación,

elaboración de presupuestos, ejecución, control y evaluación permanente de los proyectos de interés público (calificación esta última que debe ser sometida a consideración o aprobación con la participación popular activa), y la promoción y desarrollo económico locales;

- la participación en la formación normativa con carácter económico (bien sea a través de las iniciativas reglamentarias, legislativas y constituyentes, así como en todo proceso de adopción, es decir aprobación y ratificación, de tales normas, incluyendo los tratados y convenios internacionales relacionados con cuestiones trascendentales para la economía nacional o local);
- la participación en los medios solucionadores de conflictos económicos (bien sea mediante la elección de los sujetos que los efectuarán, o bien a través de los propios sujetos);
- la participación en las contralorías populares que regularán la ejecución de los programas nacionales de acuerdo a los sectores;
- y
- la participación en la ejecución, evaluación y control de obras y programas económicos, así como de los servicios públicos relacionados con la economía, fundamentalmente, local, permitiendo un nuevo redimensionamiento conceptual de la Administración Pública.

Con relación a la participación en entidades económicas alternativas de la economía pública o privada, cabe entender, *a priori*, a las cooperativas, como formas más difundidas de las entidades de la referida economía social o solidaria, alternativas a la empresa pública y la privada. Constituyen asociaciones autónomas de personas voluntariamente unidas para formar una organización democrática cuya administración y gestión deben llevarse a cabo de la forma que acuerden los socios, con el propósito de satisfacer necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, y también los de la sociedad (local mayormente, insisto).

De hecho, las cooperativas constituyen una novedosa y paradigmática forma de autogestión, donde la gestión democrática de la empresa por sus propios asociados es el renglón más importante que las caracteriza, siendo actualmente las entidades de economía social más reconocidas en todo el mundo.¹² De hecho, así se concibe a partir de los principios cooperativos revisados y ratificados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en 1995, los cuales son: la adhesión abierta y voluntaria, el control democrático de los socios o miembros, la participación económica de los mismos, la autonomía e independencia, la educación, entrenamiento e información cooperativas, la integración cooperativa y el compromiso con la comunidad.

Así, se han constituido cooperativas en disímiles campos o ámbitos socio-económicos, destacándose las cooperativas de producción, de servicios, agrarias, de ahorro y créditos, de viviendas, de transporte, de turismo, de enseñanza, de suministros, entre muchas otras. E incluso se logran clasificar según su nivel de integración, identificándose en consecuencia cooperativas de base o de primer grado, las uniones de cooperativas o de segundo grado y las federaciones o confederaciones o de tercer grado.¹³

En la actualidad, al constituirse las cooperativas como pequeñas y medianas empresas, significan una fuente considerable de empleo, pues ofrecen mayor cantidad de empleos para producir los mismos bienes o servicios que los que ofrecen las grandes empresas, ponderando un acceso al trabajo alejado de la explotación del trabajo al que someten las grandes empresas. Otra de sus ventajas es su adaptabilidad a los cambios, tanto en las características de sus insumos como en la demanda de los productos, todo ello sin deshacerse de sus asociados. Y, muy importante, constituyen un eje fundamental en el desarrollo local de las comunidades donde se encuentran, tributando sus respectivos impuestos para los fondos destinados a satisfacer las necesidades

12 Jesús Cruz Reyes y Camila Piñeiro Harnecker, “Una introducción a las cooperativas”, en Camila Piñeiro Harnecker (Comp.), *Cooperativas y Socialismo. Una mirada desde Cuba*, p. 35.

13 *Ibíd.*, pp. 35 y ss.

comunitarias e implementar proyectos de desarrollo local al orientar sus actividades productivas hacia estas necesidades. Por tales motivos, las cooperativas son defendibles y legitimables inobjetablemente en el propósito de empoderamiento popular al que he aludido en el transcurso del estudio.

Por su parte, las cajas de ahorro (que en ocasiones asumen la forma organizativa de cooperativas) son entidades de crédito, similares a los bancos, que destinan parte o la totalidad de sus dividendos a fines sociales.

Otras formas organizativas de la economía social o participativa son, sin dudas, las empresas colectivas, comunitarias o sociales, cuyos medios de producción son de propiedad colectiva y cuyos beneficios deben dirigirse a las propias comunidades donde se encuentran ubicadas, contribuyendo notablemente, por ende, a la socialización y democratización de los resultados de su producción, con mecanismos de distribución social mucho más justos, equitativos y ajustados a las demandas locales que los de las empresas privadas, incluso estatales.

Finalmente, las empresas familiares, a pesar de ser organizaciones económicas menores, por cuanto sus integrantes pertenecen a un núcleo familiar, no pueden menoscabarse en el ánimo de construcción de una economía democrática al ser creadas con el propósito de desarrollar proyectos socioproductivos dirigidos a satisfacer sus necesidades particulares, pero que igualmente pueden satisfacer necesidades de las comunidades locales.

Esa participación democrática no solo se entiende en el ámbito de las formas organizativas de la economía social o participativa, anteriormente aludidas, sino que implica, además y en similar medida, a las empresas públicas y privadas, cuya gestión no puede sustraerse, bajo ningún principio, al carácter democrático que debe caracterizar todo ámbito de la sociedad contemporánea, toda vez que ello profundiza

la construcción del necesario consenso o acuerdo social en pos del bienestar general al que se debe encontrar avocada toda sociedad. Así, no solamente los trabajadores, sino además todos los integrantes de las comunidades deben tener capacidad y acceso a los ámbitos decisionales de estas empresas; fundamentalmente en lo relativo a elaboración, ejecución y control de presupuestos, así como en la concepción, planificación y financiamiento de, principalmente, las acciones que deben llevar a cabo para satisfacer las necesidades sociales. E incluso con el ánimo de elevar la democracia en la gestión y dirección de las empresas públicas se llega a reivindicar que la elección y renovación de los cargos administrativos deben ser sometidas a la voluntad, al menos, de todos los trabajadores.

Otra cuestión fundamental para lograr una participación popular activa en lo económico es la formación normativa con carácter económico (bien sea a través de las iniciativas reglamentarias, legislativas y constituyentes, así como en todo proceso de adopción, es decir aprobación y ratificación, de tales normas, incluyendo los tratados y convenios internacionales relacionados con cuestiones trascendentales para la economía nacional o local). Ello contribuirá notablemente con una novedosa tendencia a la democratización popular de los procesos de formación normativa en cualquier sociedad, de modo que se active la voluntad popular expresada en los diferentes momentos de esa producción normativa cuando se trate de contenidos económicos trascendentales para cualquier ámbito territorial (nacional o local) y constituirá, así, un mayor grado de empoderamiento popular.

También la participación en los medios solucionadores de conflictos económicos (bien sea mediante la elección de los sujetos que los efectuarán, bien sea a través de los propios sujetos) se torna inexcusable en el propósito de profundizar la democracia participativa en el entorno económico.

Ambas formas de expresión participativa en lo económico contribuirán al establecimiento de una justicia económica de

carácter profundamente democrático, permitiendo adoptar reglas y procedimientos al alcance de los ciudadanos y el redescubrimiento de nuevas prácticas que enriquezcan el Derecho y la justicia tradicionales. En sentido general, desmonopolizar la producción jurídica y la justicia debe entenderse como parte sustancial de todo proceso democratizador de acceso a la justicia, mediante la redistribución de recursos simbólicos importantes tales como la participación social, la diversidad cultural y social, y la justicia social. En esto radica su potencial emancipatorio. Ahora bien, esto no quiere decir que el Estado deba privatizar la producción jurídica y la justicia, sino que más bien debe colectivizarla o socializarla, implementando la debida institucionalidad para realizar una justicia cercana y de calidad.

Otra dimensión en que se expresa la democracia económica puede ser a través de la participación en las contralorías populares o sociales, concebidas inicialmente como expresión del ejercicio de control y vigilancia, practicado por los ciudadanos de manera individual o colectiva, sobre la gestión pública efectuada tanto por los órganos estatales como de las actividades privadas que afecten el bienestar común. De este modo, el propósito esencial de este tipo de participación será contribuir a que la gestión y el manejo de los recursos públicos, incluso el proveniente de la gestión privada y que incida en el ámbito público, se efectúen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a los entes públicos, sociales y privados, cuando accionen sobre la sociedad y sus diversas formas de organización. Por ello, el control social o popular se traduce en uno de los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, y mediante los cuales los ciudadanos podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, expresar su voluntad respecto a los asuntos de interés colectivo.

De este modo, mediante las contralorías populares o sociales los ciudadanos pueden participar e intervenir directamente en la

vigilancia, seguimiento, acompañamiento y control de la gestión pública y comunitaria, así como sobre toda actividad privada que incida en los intereses públicos y colectivos. Con dicho monitoreo se consolidará definitivamente el nuevo tipo de sociedad y de Estado que se ha invocado desde este estudio.

De hecho, en el marco del proceso revolucionario que se lleva a cabo en Venezuela, es destacable, a partir del anterior Proyecto Nacional Simón Bolívar – Primer Plan Socialista (PPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013), cómo se incardina la necesidad de establecer la contraloría social como medio del nuevo tipo de democracia participativa y protagónica, observándose principalmente en la tercera de sus Directrices, Democracia Protagónica Revolucionaria, para lo cual puede servir a modo de ilustración la siguiente idea: “Enfrentar la corrupción mediante la sanción ejemplarizante a los corruptos, promover una conciencia ética, legislar con equidad y severidad, *crear los mecanismos expeditos para la participación contralora de la sociedad y como forma determinante de su participación*”.

Finalmente, la participación en la ejecución, evaluación y control de obras y programas económicos, así como de los servicios públicos relacionados con la economía, fundamentalmente a nivel local, partiendo de un nuevo redimensionamiento conceptual de la Administración Pública, será una vía posible para el ejercicio democrático participativo en lo económico. Afirmando ello en virtud de que por Administración Pública, representante de los intereses generales o públicos, no solo se debe aludir a los entes públicos (tradicionalmente protagonistas de una visión reduccionista de la aquella), sino que, además, hay que comprender a todos los entes sociales o privados que intervienen en la gestión de servicios públicos en calidad de colaboradores de la Administración Pública (concesionarios, por ejemplo, entre otros modos de gestión de la propiedad estatal o pública). Y es importante pensar en ello cuando se entiende que pueden provenir de aquellos las principales amenazas, restricciones, lesiones o menoscabos al interés

público, por la elemental razón de que no necesariamente siempre se someten a la voluntad popular, por lo que deben ser objeto de control en su accionar público, más cuando se efectúe en el ámbito económico de la sociedad.

Todos estos medios o vías de participación popular contribuirán decisivamente a la formulación de una democracia económica invariablemente participativa, capaz de concebir nuevas estructuras sociopolíticas y económicas, reafirmador de las reivindicaciones históricas de las clases sociales desplazadas o marginadas económicamente. Ello supondrá, además, la posibilidad de asumir un proceso de formación y desarrollo permanente que desde el punto de vista económico implique una necesaria e imprescindible horizontalización de todas relaciones económicas, permitiendo el ejercicio de una debida corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Consecuentemente, la nueva estructura socio-económica deberá garantizar la definitiva universalización de los derechos económicos, sociales y culturales, contribuyendo (inicialmente) a disminuir y (posteriormente) a erradicar las ancestrales inequidades sociales, que marcan decisivamente las brechas socio-económicas de riqueza, ingreso, calidad de vida, reconociendo y valorando las culturas históricas que apunten a la emancipación irreversible de los hombres.

IV. Democracia participativa en lo económico en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Hacia una credibilidad impostergable

Ahora bien, con respecto al denominado por algún sector de la doctrina foránea (ya tanto asumido por la nacional) como Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, es destacable la potenciación de los medios o vías de participación popular o ciudadana directa,

en lo que es calificable como su “principal apuesta” con el propósito de recomponer la perdida (o nunca lograda) relación entre soberanía y gobierno.¹⁴ Como referentes constitucionales de esta marcada tendencia se identifican las Constituciones de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), sin dejar de lado los aportes renovadores al constitucionalismo moderno (liberal) que pudieron efectuar los textos fundamentales de Perú (1993) y Ecuador (1997, derogada), así como los que recientemente han efectuado el de Dominicana (2010) e, incluso, en los de México (1917) y Brasil (1988), partiendo de las recientes reformas que se han efectuado a los mismos.

Sin embargo, por momentos, en tales textos constitucionales solo se precisan (ratifican) las “tradicionales” vías de participación en el escenario político, que, indudablemente, pueden ser (y son) un soporte indirecto de participación y protagonismo en lo económico y social, pero no implican *per se* esta dimensión participativa, amén de que incurrir en la criticada restricción de la visión de lo público solo en lo político. No obstante, hay una búsqueda implícita de estas formas o vías de participación económica, con mayor incidencia en los espacios locales, en algunos de estos textos fundamentales, ratificándose con ello el espacio local como el idóneo para el desarrollo local con el esfuerzo de sus poblaciones.

14 A los efectos de la presente investigación, asumo el concepto que del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano han defendido los profesores españoles Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau. Según los propios autores, los elementos formales caracterizadores de ese Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano son: procedimientos democráticos con los que se elaboran los nuevos textos constitucionales en procesos constituyentes novedosos, capacidad innovadora de tales textos constitucionales, la relevante extensión de sus articulados, la capacidad de conjugar elementos técnicamente complejos con un lenguaje asequible, y el hecho de que se apuesta por la activación del poder constituyente del pueblo ante cualquier cambio. En este sentido, desde el punto de vista material, coinciden en afirmar que en estos textos constitucionales se reconstruye la relación entre soberanía y gobierno, comprometiéndose a promover la participación a través de fórmulas directas, la integración de sectores históricamente marginados, la proclamación del carácter normativo y superior de las Constituciones en los ordenamientos jurídicos, así como que se alude al nuevo papel asignado a los Estados en el orden económico. Para más detalles ver, de los mismos profesores, “¿Se puede hablar de un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?”, *in totum*.

Así, en la Constitución colombiana (1991), entre las “Formas de participación democrática” reconocidas (Capítulo I del Título Cuarto De la participación democrática y de los partidos políticos), se destaca que los habitantes de las entidades territoriales, previo cumplimiento de los requisitos legales, podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública (entiéndase como tal el concejo municipal en estos ámbitos territoriales), la cual estará obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral (iniciativa reconocida en el art. 40 como manifestación del derecho de participación); así como elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva (art. 106). Esto último, íntimamente relacionado con la posibilidad legal que se les reconoce a los trabajadores para participar en la gestión de las empresas (art. 57).

Por su parte, desde la Constitución ecuatoriana (2008) se acoge históricamente para ese país, compartiendo lo apreciado por Juan Pablo Morales Viteli, “un nuevo paradigma en el cual el involucramiento de las personas en las decisiones de los poderes en la esfera pública y su control, juega un papel fundamental, se lo considera para todos los niveles de gobierno y en todas las formas, se fortalecen y viabilizan los mecanismos de democracia directa, se busca la democratización de los mecanismos de la democracia representativa y se consideran los mecanismos de la democracia comunitaria. Así, el texto constitucional de Montecristi propende a contar con ciudadanos activos que, decididamente, tengan un nivel de participación intermedio y alto, a fin de cambiar el modelo de Estado y democracia con la inclusión de instrumentos participativos que complementen a la democracia representativa”.¹⁵

¹⁵ Juan Pablo Morales Viteli, “Democracia sustancial: sus elementos y conflicto en la práctica”, en Ramiro Ávila Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, p. 162.

Consecuentemente, se reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas, y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas (art. 96). De hecho, en su órbita podrán formularse propuestas o reivindicaciones económicas así como cualquier otra iniciativa que contribuya al “buen vivir”, tal y como viene efectuándose en los ámbitos comunitarios.

Además, se afirma constitucionalmente que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos, con los propósitos de elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (art. 100). A continuación se refieren las formas en que se organizará esta participación ciudadana, pero no se hace referencias a las expresamente económicas, las que sí refiere el magno texto cuando se aborda el sistema financiero, al reconocer que el sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro, así como que las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria (art. 311).

Con relación a la participación popular en contralorías sociales, es expreso el reconocimiento de que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación (art. 206). De hecho la Función de Transparencia y Control Social, encargada de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción, estando formada, entre otros, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. El mismo quedará presentado, entonces, como el promotor e incentivador del ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; así como se señala que impulsará y establecerá los mecanismos de control social en los asuntos de interés público estando integrado por consejeros propuestos por las organizaciones sociales y la ciudadanía (art. 207) e investido de plenas potestades desarrolladoras de una democracia participativa (art. 208).

Esas diversas formas de expresión de la participación popular (ciudadana) reconocidas constitucionalmente, impuestas como instrumentos promotores de un proceso de empoderamiento popular (ciudadano) preconizado a partir del art. 95, demandarán alcanzar una autogestión social y económica dentro del proceso revolucionario que se ejecuta en ese país, lo que Xavier Garaicoa Ortiz pondera como “el avanzar en su accionar hacia un creciente grado de control por las asociaciones ciudadanas y por sus diversos colectivos sobre la administración, dirección, gestión, evaluación y autofinanciamiento de la vida social por parte de las mismas comunidades étnico-culturales”.¹⁶

16 Xavier Garaicoa Ortiz, El régimen constitucional intercivilizatorio del Buen Vivir y del empoderamiento ciudadano y el proyecto de regeneración en el Ecuador, p. 18.

En un contexto similar de proceso marcado por profundos cambios políticos, económicos y sociales, sucede un robustecimiento de la participación popular en Bolivia. De hecho, la participación del pueblo boliviano en la presentación de sus propuestas, tanto en foros territoriales como en audiencias públicas a la Asamblea Constituyente, así como la primera consulta popular realizada en Bolivia para su aprobación, expresan la legitimidad del proceso constituyente, promoviendo la vocación política por una auténtica democracia participativa, directa e igualitaria, reflejada en la propia Constitución (2009), ponderándose un constitucionalismo inequívocamente emancipatorio.

De hecho, se configura la democracia participativa en el principio esencial del ejercicio del poder, en todos sus ámbitos, preceptuándose que el pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas, así como que la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales (Art. 241). Consecuentemente, esa participación y control social implicará, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley, la participación en la formulación de las políticas de Estado; el apoyo al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes; el desarrollo del control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas; la generación de un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública; entre otras múltiples atribuciones reconocidas.

Sin embargo, se reconoció exclusivamente el derecho de participación en su dimensión política, no así expresamente en lo económico (Art. 26, apartado II), si bien se reconoce a las cooperativas como elemento fundamental del régimen económico plural que preceptúa (Art. 306), por lo que aún se limita la percepción y funcionalidad de la democracia en el espacio público económico.

En la Constitución bolivariana de Venezuela (1999), por su parte, se enfatiza la participación popular en los asuntos públicos, previendo garantizar y armonizar, con ese protagonismo, el pleno desarrollo individual y colectivo, asumiendo el compromiso invariable de fomentar las condiciones necesarias para una economía popular o alternativa.¹⁷ Fundamentados eventualmente en el principio de soberanía popular, fueron reconocidos un amplio catálogo de derechos económicos, entre los que está el derecho de asociación reconocido a las comunidades para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo (como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas) (Art. 118), que se erige como piedra angular de esa democracia económica deseable en el contexto un modelo político emergente, catalizador de las voluntades populares en la superación de un decadente modelo partidocrático que se instaló en el país desde el puntofijismo y una vilipendiada Constitución desde 1961, paradójicamente considerada por notables sectores académicos y políticos como una de las más avanzadas en su época.¹⁸

De hecho, el movimiento cooperativo venezolano (surgido a partir de finales del siglo XIX y potenciado con la creación de la Superintendencia Nacional de Cooperativas en 1966) recibió un decisivo espaldarazo en este nuevo contexto, ampliado con el reconocimiento constitucional de las cooperativas, como resultado del

17 Ver Marta Harnecker, *Reconstruyendo la izquierda*, pp. 193 y ss.

18 Vale recordar que la propia Constitución de 1961 ya había reconocido, en su artículo 72, que el Estado protegería las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tuvieran por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentaría la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar; y es importante entender esto, la economía popular. Una muestra más de que la carencia de seriedad, vigencia o eficacia política, social o jurídica de una disposición constitucional puede conducir no solo a su menosprecio por parte de los sujetos participantes en el escenario político, económico y social, sino, y profundamente, a un descrédito pocas veces superable, incluso con posibles revisiones en la búsqueda de la salvación de un régimen. Recuérdese, a propósito, los lamentables sucesos que conmocionaron Venezuela en febrero de 1989, conocidos como El Caracazo, y en los que se produjo una rebelión popular sin precedentes en ese país como consecuencia de la adopción por el gobierno de un paquete de medidas liberalizadoras de la economía, que nada tenían que ver con la “economía popular”.

cual en la actualidad Venezuela ha llegado a ser uno de los países con mayor cantidad de cooperativas registradas en todo el mundo.

Y si no fuera suficiente con el anterior precepto constitucional, los medios de participación ciudadana en lo social y económico, específicamente, sí fueron reconocidos ya desde el art. 70 cuando se explicitaron como tales las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad, postulando así el compromiso invariable del proyecto revolucionario bolivariano con la construcción de una sociedad profundamente democrática en todos los órdenes sociales.

En ese contexto, el surgimiento y desarrollo de las empresas socialistas, el apoyo gubernamental a los pequeños y medianos empresarios, la administración de los recursos públicos sobre la base de los intereses generales, permiten confiar en un nuevo modelo económico social que, progresivamente y amén de sus complejidades, apuesta por una sociedad donde la economía esté plenamente al servicio público y a la satisfacción de las necesidades populares. En ese rumbo queda planteada, además, la consolidación del Poder Comunal, enrumbo a partir de toda una copiosa legislación que potencia el carácter participativo y protagónico de la democracia venezolana, proveyendo al soberano de medios jurídicos, políticos y económicos para organizarse y gestionar su desarrollo, en diálogo constante con las estrategias de desarrollo nacional y local.

No quisiera culminar las referencias del tratamiento constitucional que ha recibido la democracia económica en Latinoamérica recientemente sin abordar la Constitución dominicana, recientemente promulgada en 2010, que en su art. 222 reconoce la promoción de las iniciativas económicas populares. Así, se postula un

Estado que reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares al desarrollo del país; fomenta las condiciones de integración del sector informal en la economía nacional; incentiva y protege el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo, que generen condiciones que permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos. Sutilmente, así, puede percibirse que la instalación de una democracia económica moderada no ha dejado de atenderse por los actores políticos, ni siquiera en un Estado que no invoca o se puede adherir inequívocamente en ese Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, caracterizado por una profunda vocación emancipadora, pero que, quizás en el propósito de oxigenar el régimen político, económico y social, ha apostado por esta novedosa vía de legitimación del mismo.

V. A modo de conclusiones

A partir de todo lo expuesto anteriormente, asumo el criterio de que para lograr, definitiva y seriamente —más allá de las retóricas discursivas— esa democracia participativa y protagónica en lo económico, legitimadora de un orden más justo y solidario, se necesita potenciar un espacio público donde converjan, como mínimo, un conjunto de condiciones objetivas (identificadas a partir de una adecuada infraestructura institucional y jurídica, entendiendo a esta última como el necesario marco legal mínimo) o subjetivas (como el robustecimiento de una cultura cívica identificada con lo colectivo o social, entre otras cuestiones).

Con respecto a estas últimas, no se puede soslayar ese conjunto de condiciones que determinan o contribuyen notablemente a hacer efectiva esa participación protagónica, y que se identifican a partir de la disposición y voluntad colectiva, la conciencia del poder de lo colectivo, la conciencia del poder originario, el conocimiento real de

la situación política, social, económica, ambiental, territorial, entre otras, el significado de lo que me permito considerar como las virtudes públicas (entiéndase por tales, la dignidad colectiva, el respeto y bienestar individuales y colectivos, la solidaridad), y la perseverancia que garantice un tránsito seguro para lograr, en el supuesto concreto de las comunidades o localidades, la necesaria organización y producción efectiva de los ciudadanos. Tal es así, que no se puede considerar suficiente la simple institucionalización formal de la participación, que no garantizará plenamente el debate democrático para la adopción de las decisiones con marcado interés colectivo, sino se acompañan de una participación real de todos los componentes de la sociedad, especialmente los de la comunidad o localidad.

Por todo ello, se debe contribuir a estructurar un perfil de un nuevo ciudadano, que responda al criterio de profundización de la democracia, basado en principios y valores que fundamenten su conducta, que debe ser sensible y responsable, tener visión integral, reconocer el contexto, poseer fortaleza moral y honestidad, ser crítico en la interpretación, estar dispuesto a la organización y la formación, tener conocimiento amplio de la legislación vigente, tener capacidad para definir y programar acciones personales y colectivas, ser creativo, estar dispuesto para el diálogo y respetar la opinión de los demás y estar dispuesto para delegar responsabilidades.

Frente a esas condiciones necesarias, me permito resumir los desafíos más impostergables que ambientarán la construcción democrática participativa en lo económico. Ellos pueden ser:

- ✓ el redimensionamiento de la noción tradicionalmente sumida de soberanía colectiva (popular), permitiendo apreciarla en todas sus manifestaciones, no solo en lo político, sino fundamentalmente en lo social y económico;
- ✓ el reconocimiento de la participación popular no exclusiva de los ciudadanos nacionales (individuales), sino de todos los sectores sociales que potencien el consenso democrático

(colectivos), y que sean reales sujetos participantes en esa democracia económica, no excluyendo tampoco los ciudadanos extranjeros que cumplan con los requisitos formales mínimos exigidos por los Estados;

- ✓ el redimensionamiento del espacio público no exclusivo solamente de la política, sino, fundamentalmente, de lo social y lo económico;
- ✓ el reconocimiento y garantía de los derechos económicos, como parte del catálogo de derechos constitucionales o fundamentales que supondrán la profundización del desenvolvimiento pleno de la dignidad humana;
- ✓ el establecimiento de una economía popular, social, solidaria o colectiva que permita la superación de anteriores modelos económicos, y, con ello, el empoderamiento popular exigible desde lo económico y social para fortalecer una democracia participativa volcada hacia el desarrollo local o comunitario;
- ✓ el reconocimiento y potenciación de los medios o vías que permitirán dimensionar la democracia participativa en lo económico en ese nuevo modelo económico participativo, tales como los que me he referido anteriormente, garantizando, sin distorsiones, los contenidos esenciales que los caracterizan;
- ✓ el fortalecimiento de la organización, potenciación y activación de una fuerza plural, colectiva y popular en las comunidades en el ejercicio democrático del poder, sin cuya concurrencia se reduciría a simple enunciado formal lo postulado a favor de la democracia participativa, y que permitirá que la decisión efectiva sea sobre la base de las necesidades, expectativas y demandas de la comunidad o localidad;
- ✓ la nominación y elección de representantes genuinos para los órganos públicos en forma plural, directa, nominal, democrática y participativa, que permita que la decisión, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos de las respectivas comunidades responda siempre a sus intereses generales;
- ✓ dotar y fortalecer a las decisiones de las asambleas de ciudadanos

del necesario carácter vinculante para los órganos públicos, de modo que sean viables sus propuestas y resultados;

- ✓ consecuentemente, el ejercicio corresponsable de las labores de gobierno, elección, revocación de mandatos, aprobación de presupuestos, planes de inversión, relegitimación, legislación, propuesta de consultas populares y la vigilancia permanente por la protección de los derechos humanos y desarrollo de las comunidades;
- ✓ la democratización de los medios de comunicación social y del conocimiento científico-técnico, que implique el empleo de los mismos como instrumentos potenciales para el desarrollo de esa cultura democrática, a la que he aludido constantemente. De tal modo, se deben emplear responsable y críticamente, así como promover el control y conocimiento social por los ciudadanos de la gestión pública;
- ✓ el fortalecimiento de la participación activa en la gestión de las empresas de los trabajadores, tanto de las privadas como de las públicas, de modo que se asegure que los principios democráticos no sean vulnerados en estos espacios económicos;
- y,
- ✓ el logro de una mayor autonomía local, que permita que los espacios de gobierno en esta instancia sean verdaderos ejes transmisores de ambiente democrático en provecho de los intereses comunitarios, implicando una gradual y necesaria transferencia en forma abierta y flexible de la descentralización de competencias, programas y servicios públicos (salud, educación, cultura, deportes, vivienda, medio ambiente, mantenimiento y conservación de áreas públicas, prevención y protección vecinal, entre otras) hacia las comunidades organizadas con capacidad para su ejecución.

En definitiva, esa participación popular activa y protagónica como criterio político, y que reivindico en el presente estudio, es el medio que introduce cambios para enfrentar situaciones de desigualdad y exclusión social, ya que los derechos inherentes al ser

humano y al conjunto de la sociedad son jurídicamente exigibles e irrenunciables y, en consecuencia, de orden público. De tal modo, la ciudadanía, dinamizada por la participación (creíble y efectiva, más allá de privilegios o signos políticos o ideológicos), debe contribuir con la construcción de sociedades más deseables (y conseguibles) desde todo punto de vista, donde el esfuerzo consciente de todos abra el acceso al poder para compartirlo responsablemente, en función del interés colectivo y del bien común. Se trata, entonces, de fortalecer el consenso social, del que no puede sustraerse ninguna sociedad, concibiendo un Estado controlado por la sociedad, garante de espacios de oxigenación constante de la gestión y los servicios públicos, sobre la base del interés (verdaderamente) público, y sostenidos en una vocación inequívocamente democrática.

Tales espacios, potenciados en el marco de esta democracia participativa y desarrollados a partir de la nueva institucionalidad referida anteriormente, deben desarrollar una nueva cultura política, que robustezca el ejercicio democrático de los ciudadanos en el ámbito económico, desplazando a la anquilosada burocratización (con toda las manifestaciones de corrupción que se generan en su ámbito), y humanizando el desarrollo socio-económico en la sociedad.

Así, definitivamente podrá afirmarse que los pueblos latinoamericanos y sus respectivos gobiernos avanzan hacia un Estado de verdadera justicia y derecho social, desmontando la hegemonía o la capacidad de dominación de sectores históricamente dominantes, por una nueva hegemonía e institucionalidad democráticas que implique la participación popular, con el ánimo de que se involucren los propios titulares de la soberanía en la defensa y plenitud de la misma, en una imposterizable construcción democrática dignificada, “con todos y para el bien de todos”.

VI. Bibliografía

Fuentes doctrinales

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

AA.VV., *Por una Asamblea Constituyente. Una solución democrática a la crisis*, Fundación CEPS y Ediciones Sequitur, Madrid, 2012.

Camps i Povill, Andreu, “El artículo 43.3 de la Constitución española”, en José Luis Carretero Lestón (Coord.) *et al*, *La Constitución y el deporte*, Junta de Andalucía, Málaga, 1993.

Chivis, Idón Moises (Coord.), *Bolivia. Nueva Constitución Política del Estado*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz, 2010.

Dalla Via, Alberto Ricardo, *Estudios sobre Constitución y Economía*, UNAM, México, 2003.

De Castro Cid, Benito, *Los derechos económicos, sociales y culturales: análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*, Universidad de León - Secretariado de Publicaciones, León, España, 1993.

De Sousa Santos, Boaventura, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, José Martí, La Habana, 2005.

Dieterich, Heinz, *Democracia participativa y protagonismo social*, Alcaldía de Caracas, Caracas, 2001.

Dilla, Haroldo, Gerardo González y Ana Teresa Vincentelli, *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*, Centro de Estudios sobre América, La Habana, 1993.

Fiallo Monedero, Liliam y Abraham Zaldívar Rodríguez, *Empoderamiento: un nuevo reto del constitucionalismo latinoamericano*, Ciencias Sociales, La Habana, 2012.

Garaicoa Ortiz, Xavier, *El régimen constitucional intercivilizatorio del Buen Vivir y del empoderamiento ciudadano y el proyecto de regeneración en el Ecuador*, Ed. Domingo, Guayaquil, 2011.

Harnecker, Marta, *Delegando poder en la gente*, El perro y la rana, Caracas, 2007.

_____, *Reconstruyendo la izquierda*, El perro y la rana, Caracas, 2007.

Mariño Castellanos, Ángel, Josefina A. Méndez López y Danelia Cutié Mustelier, “Los valores superiores del ordenamiento jurídico, pilar básico del texto constitucional”, en AA.VV., *Memorias de la IV Conferencia Científica sobre Derecho*, Barco de Papel, Mayaguez, 1997.

Morales Viteli, Juan Pablo, “Democracia sustancial: sus elementos y conflicto en la práctica”, en Ramiro Ávila Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.

Noguera Fernández, Albert, *Los derechos sociales en las nuevas Constituciones latinoamericanas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los derechos fundamentales*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 1994.

Piñeiro Harnecker, Camila (Comp.), *Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba*, Caminos, La Habana, 2012.

Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coords.), *Economía y Constitución. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo IV, UNAM, México, 2001.

Viciano Pastor, Roberto y Rubén Martínez Dalmau, “¿Se puede hablar de un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?”, (s.d.e.).

Fuentes legales:

Bolivia: Constitución Política de Bolivia, de 7 de febrero de 2009.

Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de octubre de 1988 (texto consolidado hasta la Enmienda Constitucional No. 64 de 4 de febrero de 2010), Secretaría Especial de Ediciones y Publicaciones del Senado Federal, Brasilia, 2010.

Colombia: Constitución Política de la República de Colombia, de 7 de julio de 1991, en Luis Aguiar de Luque y Luis López Guerra, *Las Constituciones de Iberoamérica*, CEPC, Madrid, 2001.

Cuba: Constitución de la República de Cuba, de 24 de febrero de 1976 (reformada en 1978, 1992 y 2002), Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3 de 31 de enero de 2003.

Ecuador: Constitución Política del Ecuador, de 5 de junio de 1998, en Luis Aguiar de Luque y Luis López Guerra, *Las Constituciones de Iberoamérica*, CEPC, Madrid, 2001.

Ecuador: Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008.

México: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917 (texto vigente, última reforma publicada), en Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 2013.

Perú: Constitución Política del Perú, de 29 de diciembre de 1993, en Carlos Hakansson Nieto, *La Forma de Gobierno de la Constitución Peruana*, Universidad de Piura, Perú, 2001 [anexada].

República Dominicana: Constitución de la República.

Dominicana, de 26 de enero de 2010, en Gaceta Oficial de la República Dominicana, Año CXLVI, 10561.

Venezuela: Constitución de la República de Venezuela, de 23 de enero de 1961, en *Lexcomp*, [CD-ROOM], Año 2, No. 1 de 2000.

Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con Exposición de Motivos, de 30 de diciembre de 1999 (conforme a la Gaceta Oficial No. 5.453 Extraordinario de 24 de marzo de 2000), Vadell Hermanos Edit., Caracas, 2000.

Tendencias normativas del referendo en los límites de la democracia participativa en cinco países latinoamericanos

Claudia María Girón González*

I. Introducción

Para América Latina, la década del 90 es referencia en torno a la democracia participativa y sus instituciones de participación directa. Se trataba de superar un período caracterizado por la agudización de la crisis de los partidos políticos, los que experimentaron déficits en su capacidad organizativa, de mediación, de promoción de la participación y de representación política de la ciudadanía.

Los mecanismos de participación ciudadana fueron una de las propuestas destinadas a superar la crisis de gobernabilidad y legitimidad de los sistemas políticos: se presentaban como formas del ejercicio del poder orientadas a romper la apatía política de la ciudadanía. En este marco se hizo patente la demanda del referéndum, en tanto se encontraba limitado el poder de opinión y de influencia ciudadana en asuntos de connotación política.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la ingeniería constitucional no ha regateado esfuerzos para encontrar fórmulas en

* Licenciada en Derecho por la Universidad de La Habana, Cuba (2013). Abogada de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos de la República de Cuba. Correo electrónico: caludia@lha.onbc.cu.

pos de vincular a la ciudadanía con la toma de decisiones públicas y su concreción en decisión política. Durante el proceso de formación e incorporación de instituciones de participación directa al Estado constitucional, el referendo ha desempeñado un importante papel, como clásico mecanismo de consulta popular, constituyendo por ello el eje de esta investigación.

En este artículo, en un primer momento, se analizarán las constituciones de Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia, a fin de establecer el *status* regulatorio (constitucional) del referéndum para el nivel nacional. Dentro del *status* regulatorio se apreciará si el referéndum se ha reconocido constitucionalmente o no; de haberse reconocido se examinará la manera en que ha quedado regulado, en busca de elementos normativos que lo distingan de prescripciones anteriores y potencien la participación democrática del electorado, desde la propia norma.

Vale aclarar que se abordará como *referendo* toda consulta popular con implicaciones de ley, al margen de su variada o inexacta denominación¹ en los ordenamientos jurídicos, o sea, se tratará la institución atendiendo a su contenido y no a su nomenclatura legal.

En un segundo momento, y sobre la base de la historia constitucional de cada uno de estos países, se determinará el *punto o momento de inflexión* (constitucional) hacia lo que denomino *referendo democrático*. El umbral normativo de esta convención se basará en que se faculte al electorado para promover a iniciativa suya la consulta y se dote de carácter vinculante el resultado de la misma: requisitos que refuerzan la relación ciudadanía-decisión política, a partir de la participación ciudadana en lo que denomino las tres fases del referendo (fase promocional, consultiva y decisoria).

1 Pese a ello, no abordaré como referendo las consultas populares que versen sobre “temas de especial trascendencia”, por lo subjetivo que puede resultar el término, estando sujeto a interpretaciones constitucionales. A mi juicio, esta consulta popular engloba tanto al referendo como al plebiscito, instituciones que al no estar expresamente delimitadas en la norma, se concretarán únicamente con la puesta en práctica de la consulta, que en dependencia de las cuestiones sobre las que verse, tipificará una u otra institución.

Una vez identificado el punto de inflexión, *se comparará la institución del referendo en sentido vertical*, o sea, teniendo en cuenta las regulaciones anteriores. Esta comparación tendrá en cuenta si el referendo se encuentra regulado en las actuales constituciones y en su precedente normativo inmediato, lo que posibilitará un estudio comparado de la institución, al efecto de determinar avances y retrocesos. En caso de que el referendo solo se encuentre regulado en la Constitución actual del país en análisis, únicamente se desagregarán en parámetros las características esenciales que tributen a su democratización. Lo anterior tendrá como objetivo fijar, igualmente en estos cinco países, la evolución en la regulación del referendo, desde un punto de vista vertical o cronológico.

Por último, en los límites de este estudio, se determinará la *tendencia en sentido horizontal*, o sea, para esta área latinoamericana, a partir de la comparación de los cinco países, en torno a la regulación actual del referendo. Este análisis de tendencia ilustrará los avances y retrocesos en relación con dicho mecanismo de participación popular, durante el tracto regulatorio que va desde la constitución de Colombia (1991) hasta el último texto constitucional aprobado en el área (Bolivia, 2009).

Tanto el estudio comparado o la desagregación de la institución en torno a sus características normativas actuales (estudio cronológico), como el estudio de tendencia horizontal (estudio geográfico), abarcarán lo relativo al referendo legislativo y al referendo constitucional para el nivel nacional; este último en un sentido amplio, comprendiendo las enmiendas, reformas parcial y total a la Constitución.

En pos de identificar vertical y horizontalmente los aciertos y desaciertos en la regulación de la institución, sobre la base de lo que denomino *ideal democrático*,² se partirá del análisis de

2 El ideal democrático contiene un elemento cuantitativo y otro cualitativo, los cuales deben conllevar a un aumento de la participación popular en una mayor cantidad de espacios que regulen asuntos de la vida pública. Esto depende del elemento funcional de este ideal, es decir, que el acceso a las instituciones de participación directa sea más factible, con requisitos asequibles a la población; y que sea más permisivo, para que de una manera efectiva se lleven a vías de hecho los mecanismos de participación directa, y que estos cumplan con su finalidad.

parámetros cualitativos (reconocimiento de la institución y de sus principales requisitos³ en la Constitución y en normas de desarrollo post-constitucional, así como la preferencia por regular referendos facultativos o preceptivos), cuantitativos (quóruns,⁴ reglas de mayoría) y funcionales (promoción de la institución, requisitos exigidos,⁵ carácter vinculante o no y vías para el control constitucional). Estos medidores son el resultado de la enmarcación dentro de las dimensiones objetiva, subjetiva y funcional, de los aspectos normativos del referendo, que de *lege data* se relacionan con la participación popular.

¿Por qué Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia como referentes de análisis?

Estos países además de insertarse con mayor o menor intensidad, dentro del movimiento de democracia participativa de los años 90, y tener tres exponentes en lo que la doctrina defiende como (neo) constitucionalismo democrático, representan una identidad político-cultural por su pertenencia a una misma región dentro de América Latina.

Desde el punto de vista integracionista, cuatro de estos países son miembros de la Comunidad Andina, organización regional a la cual Venezuela perteneció hasta el 2006. Téngase en cuenta que la República Bolivariana de Venezuela formó parte de dicha comunidad en los años 90, década en la cual se produjeron importantes progresos en el ámbito político institucional de estos países latinoamericanos. El carácter multidimensional del proceso de integración andino se evidencia en su compromiso democrático, manifiesto en diversos instrumentos jurídicos internacionales.⁶ Al margen de esto, Venezuela,

3 Consideraré como principales requisitos de la institución: tipo de referendo, carácter vinculante de la consulta, quórum de solicitud y regla de mayoría legitimante de la decisión.

4 Consideraré como quórum bajo, la solicitud por un 5-20% de los ciudadanos.

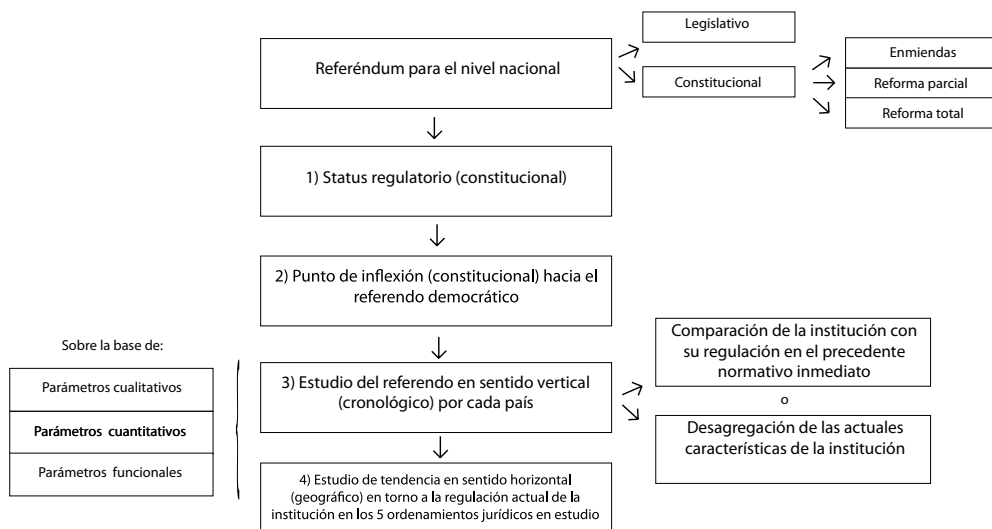
5 Tiene como sub-parámetros: la exclusión de temas, los límites temporales y el índice de participación como requisito de validez, entre otros.

6 Ver el Acuerdo de Cartagena de 1969, la Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración (1998), el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia y la Carta Democrática Interamericana (2001).

Bolivia y Ecuador en la actualidad apuestan por proyectos políticos progresistas, en el marco del socialismo del siglo XXI.

Se eligió como punto de partida del estudio de tendencia, el año 1991 que marca el inicio de la democracia participativa, con la aprobación de la constitución de Colombia, aun cuando para algunos el inicio de este movimiento lo marca la constitución brasilera de 1988. No obstante, fue a partir de la década del 90 que se visualizaron verdaderos esfuerzos democratizadores por parte de diversos países latinoamericanos, tales como Colombia, Paraguay, Perú, Argentina, Ecuador, Venezuela, entre otros, que a través de reformas constitucionales, ampliaron la regulación de las instituciones de democracia directa, en pos de aumentar los niveles de participación ciudadana, y de paliar la crisis del modelo representativo.

Lógica de análisis:



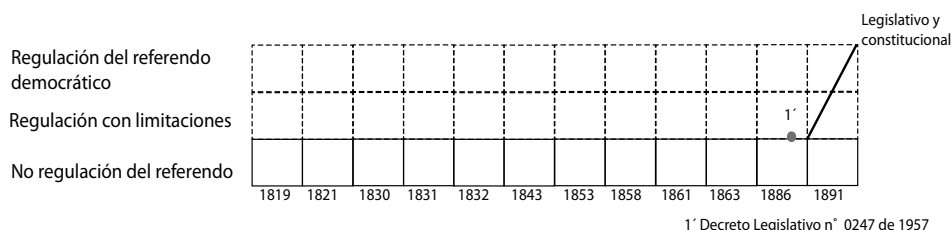
II. República de Colombia

2.1 *Status* regulatorio del referendo

Periodos constitucionales

1819 - 1886: no se reguló el referendo

1991 (punto de inflexión): regulación del referendo legislativo y constitucional con carácter democrático



En el devenir histórico del constitucionalismo colombiano, el Decreto Legislativo N° 0247 de 1957,⁷ modificativo de la Constitución colombiana de 1886, fue el primer texto que de manera implícita aludió a la puesta en práctica de la institución del referendo. Solo la actual Constitución Política de la República de Colombia (1991) ha regulado la institución del referendo en una dimensión más democrática.

2.2 Estudio de la institución en sentido vertical

2.2.1 Referendo legislativo

La ingeniería constitucional colombiana sufrió un vertiginoso cambio con la vigente Constitución de 1991, partidaria de la democracia participativa. Ante la no consagración de mecanismos de participación directa en la derogada Constitución del 86, no es posible determinar las variaciones regulatorias del referendo legislativo. Por ello, se desagregarán las características de la institución en su actual regulación.

⁷ Si bien este decreto legislativo no articuló la reglamentación de la institución, pudiera hablarse de una instrumentación ad hoc del referendo constitucional.

Parámetros cualitativos:

- reconocimiento de la institución en la constitución y en norma de desarrollo post-constitucional;⁸
- desarrollo de algunos de los principales requisitos en la constitución⁹ y otros en norma post-constitucional;¹⁰
- previsión de referendos facultativos desde abajo.

Medidores cuantitativos:

- bajo porcentaje (10%) para promover la convocatoria;
- mayoría absoluta para aprobar la consulta.

Parámetros funcionales:

- se prevé la promoción por parte de los ciudadanos y de las organizaciones, partidos o movimientos políticos;
- se prevén facilidades para que la ciudadanía consigne su apoyo a la consulta popular que se lleva a cabo;¹¹
- efecto vinculante¹² del resultado de la consulta;
- control constitucional de oficio, posterior al pronunciamiento popular.¹³

8 El artículo 3° de la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, nos brinda un concepto marco de la institución, y especifica en los artículos 4° y 5° lo relativo a los referendos derogatorio y aprobatorio respectivamente.

9 V. gr. artículo 170 de la constitución de 1991, requisitos del referendo derogatorio (quórum de solicitud, regla de mayoría para aprobar la consulta).

10 V. gr. requisitos del referendo aprobatorio (quórum de solicitud, regla de mayoría para aprobar la consulta, carácter vinculante).

11 Para la inscripción de solicitudes de referendo, el vocero del comité de promotores deberá presentar el formulario (art. 12 de la Ley 134/94) que le entregó la Registraduría del Estado Civil. Una vez inscrita la solicitud y en el término de un mes, pueden inscribirse nuevas iniciativas contradictorias o complementarias, siempre que estas hayan sido desaprobadas anteriormente por el congreso y versen sobre igual materia. Los ciudadanos solo podrán votar por una de ellas (art. 37 de la Ley 134/94). La ciudadanía puede enviar por correo postal su respaldo al referendo, asumiendo el estado los costos del envío de los formularios firmados, los cuales se certifican.

12 Artículo 47 de la Ley 134/94 de la República de Colombia.

13 La constitución colombiana en su artículo 241.3 delega en la Corte Constitucional la función de: “decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes (...) del orden nacional”.

En Sentencia N° C-180 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo: “entiende la Corte que su pronunciamiento debe producirse, pues, con posterioridad a la realización del referendo y versar sobre el contenido de la ley que hubiere sido aprobada, o fuere resultante de dicho referendo. En este caso el pronunciamiento (...) recae sobre el fondo mismo de la ley”.

2.2.2 Referendo constitucional

Si bien la constitución de 1991 amplió el espectro de la reforma a la Constitución, previendo la intervención de la ciudadanía a través del referendo constitucional,¹⁴ el resto del articulado la limita, incumpliendo así el estándar democrático de reforma que establece la posibilidad de que el pueblo promueva y decida ampliamente en todas las variantes de reforma constitucional. Esto se fundamenta en que los referendos previstos para reformar la constitución tienen las siguientes finalidades y limitaciones:

- a) La ciudadanía puede pronunciarse para convocar a una asamblea constituyente, pero en los términos pautados en una ley aprobada por las cámaras (art. 57 de la Ley 134/94 de la República de Colombia en relación con el art. 376 de la Constitución).

Este referendo es reconocido por el ordenamiento jurídico colombiano como una consulta popular vinculante.¹⁵ No obstante, abordo la institución como un *referendo constitucional facultativo desde arriba con limitaciones*, pues el pronunciamiento popular versa sobre una ley aprobada por el Congreso de la República.¹⁶

- b) Otra limitación relacionada con el 376 constitucional, es que la constitución hace *mutis* acerca del sometimiento a referendo aprobatorio del proyecto constitucional adoptado por la asamblea constituyente.

No obstante, a tenor de la interpretación inversa del principio lógico-jurídico “quien puede lo mucho, puede lo poco”, considero que de manera implícita estamos ante un *referendo constitucional de reforma total con carácter preceptivo*. Si la carta magna regula el sometimiento

14 Artículo 374 de la Constitución Política de la República de Colombia, 1991.

15 Ver artículo 8º, tercer párrafo de la Ley 134/94 de la República de Colombia.

16 Artículo 58 de la Ley 134/94 de la República de Colombia.

de las reformas constitucionales parciales a referendo, debe exigirse el pronunciamiento de la ciudadanía en torno a la reforma total de la Constitución, a la vez que alcanza materias que la propia ley permite llevar a referendo de reforma parcial. Es necesario someter a la opinión popular la máxima decisión soberana del Estado, que es dotarse de una nueva Constitución. La propia carta magna constitucionaliza como uno de los fines esenciales del Estado, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.¹⁷ A tenor del mecanismo de autointegración, pudiera eliminarse la laguna legislativa que en esta materia del referendo parece presentar el ordenamiento jurídico colombiano, integrando el precepto constitucional con los principios democrático, participativo y de soberanía popular, previstos en el propio texto.

- c) La ciudadanía puede activar un referendo de naturaleza derogatoria¹⁸ sobre reformas consensuadas por el congreso, únicamente cuando versen sobre determinadas materias (art. 377 constitucional). Estamos ante un *referendo constitucional de reforma parcial facultativo desde abajo*, con carácter vinculante.
- d) La ciudadanía o el gobierno¹⁹ pueden solicitar la aprobación de un proyecto de reforma constitucional, sin embargo debe mediar la aprobación de la ley que legitime la consulta por ambas cámaras (art. 32 de la Ley 134/94 en relación con el art. 378 de la Constitución). Estamos ante un *referendo constitucional de reforma parcial, facultativo desde arriba y desde abajo*, con participación del congreso en su activación.

Como se indicó, tampoco es posible determinar las variaciones regulatorias del referendo constitucional, por el vacío legislativo que

17 Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Colombia, 1991.

18 Artículo 35 de la Ley 134/94 de la República de Colombia.

19 Artículo 115 de la Constitución Política de la República de Colombia, 1991.

yace en la constitución de 1886. A tenor de ello, se desagregarán las características de la institución en el actual texto constitucional.

Parámetros cualitativos:

- reconocimiento constitucional de la institución y sus principales requisitos;
- instrumentación complementaria en normas de desarrollo;
- previsión de referendos facultativos desde arriba y desde abajo, así como de un referendo preceptivo.

Medidores cuantitativos:

- bajo porcentaje (5%) para activar la institución;
- preferencia por exigir mayoría absoluta como regla legitimante de la decisión.

Parámetros funcionales:

- son promotores de la institución el gobierno y el pueblo;
- si bien se exigen diversos requisitos para activar la institución, en el referendo constitucional se posibilita a la ciudadanía el voto en bloque o por artículos;²⁰
- carácter vinculante de la decisión adoptada por los sufragantes en la consulta;
- se prevé un control constitucional previo y de oficio,²¹ en torno al procedimiento en la formación de la convocatoria (art. 379 y 241 en su apartado 2²² de la constitución).

20 Artículo 41 de la Ley 134/94 de la República de Colombia.

21 En Sentencia N° C-180 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo al respecto: “El artículo 241 numeral 2 de la Carta es categórico en establecer que el control que con anterioridad al pronunciamiento popular debe la Corte Constitucional ejercer, tiene como único objeto examinar la constitucionalidad del acto de convocatoria del referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación”.

22 Desarrollado por el artículo 59 de la Ley 134/94 de la República de Colombia.

III. República del Perú

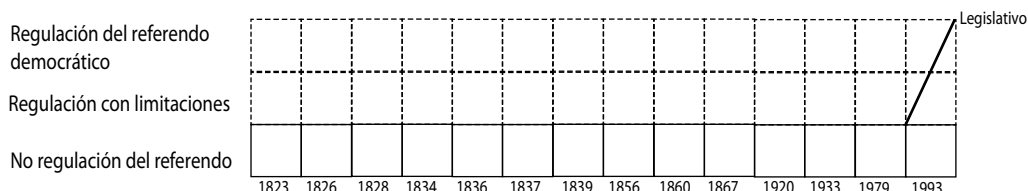
3.1 *Status* regulatorio del referendo

En noviembre de 1823 el Primer Congreso Constituyente sancionó la Constitución Política de la República Peruana. Desde la fecha hasta la actualidad, solo la Constitución Política del Perú (1993) ha regulado la institución del referendo. En este texto constitucional, la vertiente más democrática de la institución versa únicamente sobre el referendo legislativo.

Periodos constitucionales

1823 - 1979: no se reguló el referendo

1993 (punto de inflexión): regulación del referendo legislativo
con carácter democrático



3.2 Estudio de la institución en sentido vertical

3.2.1 Referendo legislativo

La constitución de 1979 no reguló la institución, lo cual impide la realización de un análisis comparado con el texto vigente desde 1993. A raíz de esto, se desagregarán las características del referendo legislativo que tributan a su dimensión democrática.

Parámetros cualitativos:

- reconocimiento constitucional;²³
- desarrollo de sus principales requisitos en norma post-constitucional;²⁴
- previsión de referendos facultativos desde abajo.

Medidores cuantitativos:

- bajo porcentaje (10%) para promover la convocatoria;²⁵
- mayoría absoluta de votantes como regla legitimante de la consulta.²⁶

Parámetros funcionales:

- promoción de la institución por los ciudadanos;
- se facilitan los requisitos para activar la institución;²⁷
- tiene carácter vinculante la decisión adoptada;
- si bien no se establece un control constitucional de oficio sobre el texto objeto de consulta, la constitución prevé la acción de inconstitucionalidad²⁸ a instancia de parte.

3.2.2 Referendo constitucional

La entrada en vigor de la Constitución de 1993 significó una apertura en el debate modificativo constitucional, al admitir la reforma total o parcial del texto constitucional asentada en la decisión del pueblo.

23 Artículo 31° de rango constitucional, desarrollado por el artículo 2° de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de Perú, L'26300/94, restituida íntegramente en su vigencia mediante Ley N° 27520 del 2001.

24 Artículo 39° de la Ley N° 27520 del 2001.

25 Artículo 38° de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de Perú, Ley N° 27520 del 2001.

26 Artículo 42° de la Ley N° 27520 del 2001.

27 A los promotores se les otorga un plazo adicional de treinta días para alcanzar el número de suscriptores necesarios, e incluso pueden designar personeros ante los órganos electorales (art. 9° y 10° de la Ley N° 27520 del 2001).

28 Artículo 202°.1 y 203° de la Constitución Política del Perú 1993.

No obstante, diría que la apertura fue parcial, ya que si bien se deja en manos de la población la ratificación de la reforma constitucional aprobada por el congreso, el referéndum puede omitirse en determinadas circunstancias. El artículo 206º de la actual Constitución peruana nos sitúa ante un *referendo preceptivo*, no obstante regularse como excepción a su puesta en práctica que el acuerdo del congreso se obtenga “en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas”.

A continuación se desagregarán las principales características de la institución.

Medidores cualitativos:

- reconocimiento constitucional de la institución y sus principales requisitos;
- instrumentación complementaria en normas de desarrollo post-constitucional;
- previsión de un referendo preceptivo limitado.

Parámetros cuantitativos:

- al no establecerse la regla de mayoría legitimante de la decisión adoptada, se presume sea por mayoría absoluta.

Parámetros funcionales:

- se promueve desde arriba con carácter obligatorio;
- se exigen rigurosos requisitos para su activación;²⁹
- la obligatoriedad de la consulta hace presumible su carácter vinculante;
- el control constitucional es a instancia de parte.³⁰

29 Téngase en cuenta que si bien se ratifican mediante referendo las reformas constitucionales aprobadas por mayoría absoluta de congresistas, la consulta popular puede omitirse cuando el acuerdo del congreso se aviene a determinados requisitos.

30 Ver supra, epígrafe 3.2.1, último parámetro funcional.

IV. República Bolivariana de Venezuela

4.1 Status regulatorio del referendo

La Constitución Federal de 1811 para los Estados de Venezuela reguló en uno de sus artículos³¹ la voluntad de someter a la opinión popular el articulado de dicha carta magna, por lo que nos encontramos ante un *referendo constitucional preceptivo* (de manera implícita). No fue hasta la Constitución de 1961 que se reguló un referendo constitucional (preceptivo), y con la carta magna de 1999 se instrumentó el referendo legislativo en su vertiente más democrática.

Periodos constitucionales

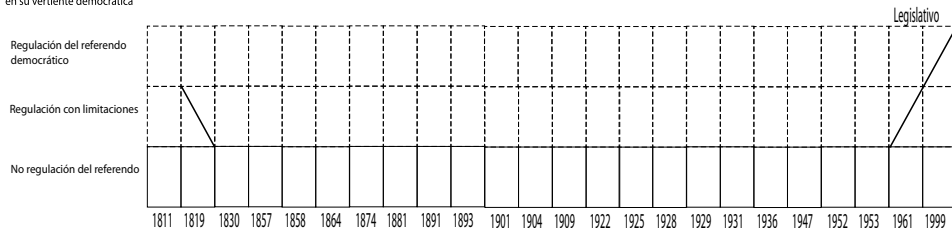
1811: regulación de un referendo constitucional preceptivo (de manera implícita)

1819 - 1953: no se reguló el referendo

1961: regulación expresa de un referendo constitucional preceptivo

1999 (punto de inflexión): regulación del referendo legislativo

en su vertiente democrática



4.2 Estudio de la institución en sentido vertical

4.2.1 Referendo legislativo

La Constitución venezolana de 1999 reconoce cuatro modalidades del referendo atendiendo a las finalidades específicas de la consulta (consultivo, abrogatorio, aprobatorio y revocatorio). Es válido señalar la inexistencia de un verdadero referendo consultivo o de un referendo revocatorio, ya que estos nombres responden a la tendencia actual de anteponerle “referendo” a diversas instituciones de democracia directa que concluyen en una consulta popular.

La no consagración del referendo legislativo en la derogada Constitución del 61 impide determinar las variaciones regulatorias de la institución. Por ello, solo se desagregarán las características del referendo en la Constitución vigente.

Medidores cualitativos:

- reconocimiento de la institución y agotamiento de sus principales requisitos en la Constitución;
- vacío legislativo en torno a su instrumentación en normas post-constitucionales;³²
- previsión de referendos facultativos desde arriba y desde abajo.³³

Parámetros cuantitativos:

- bajo porcentaje (5-15%) para activar desde abajo los referendos facultativos;
- mayoría absoluta para aprobar la consulta.

Medidores funcionales:

- son promotores de la consulta, la Asamblea Nacional, el Presidente de la República y los electores;
- se exige como requisito de legitimidad de la consulta, un quórum de participación (25-40%);
- carácter vinculante de las consultas;
- no existe regulación expresa de un control constitucional sobre las preguntas sometidas a consulta. No obstante, considero que en torno al referendo versa un control constitucional de oficio (implícito).³⁴

32 La Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 se limita a enarbolar el principio de democracia participativa y protagónica como rector de la participación del pueblo al ejercer su soberanía.

33 Referendo aprobatorio facultativo desde arriba con carácter vinculante (art. 73 primer párrafo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela). Referendo aprobatorio facultativo desde arriba y desde abajo (art. constitucional 73, segundo párrafo). Referendo abrogatorio vinculante, facultativo desde abajo y desde arriba (art. constitucionales 74 en relación con el 218).

34 Artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual se faculta a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para “declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella”.

4.2.2 Referendo constitucional

La Constitución de 1961 acogió en su articulado esta institución para las reformas generales,³⁵ no así para las enmiendas. El legislador previó un *referendo constitucional de reforma total con carácter preceptivo*, que exigía como requisito *sine qua non* el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes de toda la república, para declarar sancionada una nueva Constitución. Con la revolución bolivariana, la constitución de 1999 prevé la participación ciudadana en todos los procesos de reforma constitucional. Esto se fundamenta en que:

- a) Se prevé un *referendo constitucional de enmienda preceptivo, con carácter vinculante*.³⁶
- b) Un proyecto de *reforma parcial* de la Constitución, previa aprobación por la Asamblea Nacional, también es sometido³⁷ a *referendo (preceptivo)*.
- c) Es la Asamblea Nacional Constituyente³⁸ la encargada de redactar una nueva Constitución. Si bien no especifica la carta magna la necesidad de someter a referendo el proyecto constitucional redactado por esta asamblea, considero que estamos ante un *referendo constitucional de reforma total con carácter preceptivo*.³⁹ Si la ley de leyes regula el referendo constitucional para los casos de enmienda y reforma parcial a la constitución, debe exigirse el pronunciamiento popular en torno a su reforma total. Se debe autointegrar el precepto constitucional con el principio democrático y el de soberanía popular, previstos en la constitución.⁴⁰ La propia carta magna

35 Artículo 246° 4 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961.

36 Artículo 341 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

37 Artículos 344 y 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

38 Artículo 348 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

39 Ver supra., epígrafe 2.2.2 b).

40 Artículos 2 y 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

constitucionaliza como fin esencial del Estado, “el ejercicio democrático de la voluntad popular”⁴¹ y atribuye al pueblo venezolano el poder constituyente originario.⁴²

La previsión normativa del referendo constitucional en la constitución actual y en su precedente inmediato, permite comparar la regulación de la institución.

Parámetros cualitativos:

- ambas constituciones reconocen la institución y sus principales requisitos;⁴³
- ambos textos constitucionales prevén el referendo constitucional preceptivo.

Medidores cuantitativos:

- se ha mantenido la regla de mayoría absoluta para aprobar la consulta.

Parámetros funcionales:

- se ha mantenido su promoción desde arriba con carácter obligatorio;
- se ha flexibilizado parcialmente la votación;⁴⁴
- ambos textos constitucionales dotan la consulta de efecto vinculante;⁴⁵
- ninguno de los textos constitucionales alude a un control constitucional de oficio en torno a las preguntas sometidas a consulta. No obstante, ambos⁴⁶ han delegado en el máximo

41 Artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

42 Artículo 347 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

43 Si bien la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, de 29 de mayo de 1998, dedicó parte de su articulado a la instrumentación expresa del referendo, abordó la institución como una consulta sobre decisiones de especial trascendencia nacional (art. 181).

44 Artículo 344 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

45 El art. 346 de la actual carta magna, correlato del artículo 248° de su precedente constitucional.

**Tendencias normativas del referendo en los límites de la democracia participativa en
cinco países latinoamericanos**
Claudia María Girón González

Tribunal de la República⁴⁷ la declaración de nulidad de las leyes y demás actos que coliden con la constitución, lo cual constituye un control constitucional de oficio (implícito) sobre el referendo.

V. República de Ecuador

5.1 *Status* regulatorio del referendo

Periodos constitucionales

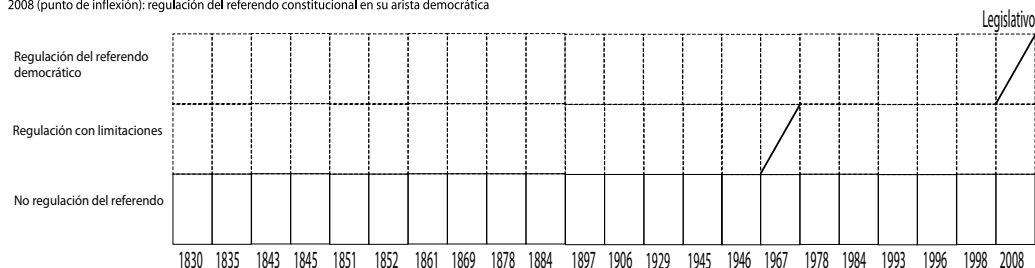
1830-1946: no se reguló la institución del referendo

1819 - 1953: regulación de referendos legislativo y constitucional preceptivos (de manera implícita) como supuestos de plebiscito

1978-1996: regulación de referendos legislativo y constitucional de carácter preceptivo y facultativo desde arriba (de manera implícita), como supuestos de consulta popular

1998: referendo constitucional implícito, bajo el nombre de consulta popular

2008 (punto de inflexión): regulación del referendo constitucional en su arista democrática



Las Constituciones políticas que datan del período 1967-1998, sistematizaron la institución de manera implícita,⁴⁸ hasta que en el año

46 Artículo 334 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, correlato del artículo 215°.3 de su precedente constitucional.

47 Corte Suprema de Justicia en el texto de 1961 y Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en el texto de 1999.

48 Artículo 184 apartado 10 de la Constitución Política del año 1967. Referendo constitucional preceptivo (art. 58a de las constituciones de 1978 y 1996 – art. 78p de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1984 en relación con el artículo 79o de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1993). Referendo legislativo facultativo desde arriba (art. 93 de la Constitución Política del año 1978 – art. 69 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1984 – art. 70 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1993 – art. 93 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1996). Referendo legislativo preceptivo (art. 78p de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1984 en relación con el art. 79o de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1993).

2008 se reguló expresamente el referendo constitucional en su vertiente más democrática.

5.2 Estudio de la institución en sentido vertical

5.2.1 Referendo legislativo

Si bien en la actual constitución ecuatoriana está normado el referendo legislativo, se ciñe a la ratificación de tratados⁴⁹ (*referendo facultativo desde arriba*, con excepción del Presidente de la República).

Veamos las características de la institución en su actual regulación.

Parámetros cualitativos:

- reconocimiento de la institución y agotamiento de sus principales requisitos en la constitución;
- la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 2010 (norma de desarrollo post-constitucional) solo enuncia la institución;⁵⁰
- previsión de un referendo facultativo desde arriba.

Medidores cuantitativos:

- regla de mayoría absoluta para la aprobación de la consulta.

Parámetros funcionales:

- se promueve desde arriba, con excepción del Presidente de la República;
- no se exigen rigurosos requisitos para su activación;
- tiene carácter vinculante la consulta;
- se realiza un control constitucional previo y de oficio.⁵¹

49 Artículo 420 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en relación con el artículo constitucional 106.

50 La Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 limita el referendo al ámbito constitucional.

51 Artículo 438 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

5.2.2 Referendo constitucional

En el marco de la Constitución de Ecuador de 1998, se regulaba la consulta popular para los casos de su reforma. Este mecanismo de participación (en adelante referendo), era en esta normativa la concreción de un referendo, pues el fondo de la misma se atemperaba a los requisitos identificativos de la institución.

El texto constitucional de 1998⁵² dejaba en manos del Presidente de la República la convocatoria a referendo aprobatorio para las reformas constitucionales, únicamente en los casos de urgencia (*referendo facultativo desde arriba limitado*), a la vez que regulaba para los demás casos, un *referendo constitucional preceptivo de tipo limitado*, que solo se activaba en un específico supuesto.⁵³ La entrada en vigor de la actual Constitución ecuatoriana propició la participación ciudadana (en ocasiones limitada) en los procesos de reforma constitucional:

- a) Junto a la solicitud de referéndum que puede realizar el Presidente de la República para enmendar la constitución (*referendo de enmienda facultativo desde arriba*), se faculta también a la ciudadanía para su convocatoria (*referendo de enmienda facultativo desde abajo*). La enmienda no puede recaer sobre determinadas materias.⁵⁴
- b) Una vez aprobado el proyecto de reforma parcial del texto constitucional por la Asamblea Nacional, se convocará a referéndum para su aprobación popular (*referendo constitucional preceptivo, de reforma parcial*).
- c) La ciudadanía, el Presidente de la República o la Asamblea Nacional pueden pronunciarse para convocar a una Asamblea

52 Artículo 104.1 en relación con el artículo 283 de la Constitución Política de la República de Ecuador, 1998.

53 Artículo 283 de la Constitución Política de la República de Ecuador, 1998.

54 Artículo 13 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 en relación con el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Constituyente (art. 24 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 en relación con el art. 444 de la Constitución).

Abordo la institución como un *referendo constitucional facultativo desde arriba y desde abajo*, pues el pronunciamiento popular versa sobre una ley.⁵⁵

- d) Una vez convocada la Asamblea Constituyente, la nueva carta magna requiere ser aprobada por referéndum (*referendo constitucional preceptivo*).

Comparemos la regulación de la institución en ambos textos constitucionales.

Medidores cualitativos:

- ambas constituciones reconocen la institución y sus principales requisitos;
- actualmente se desarrolla la institución en norma post-constitucional;⁵⁶
- la actual carta magna y su precedente constitucional regularon referendos facultativos desde arriba y preceptivos, pero solo la constitución del 2008 democratizó el referendo constitucional.

Parámetros cuantitativos:

- la actual Constitución exige un bajo porcentaje (8-12%) para promover la convocatoria de un referéndum constitucional facultativo desde abajo;
- se ha mantenido la regla de mayoría absoluta⁵⁷ para aprobar la consulta.

⁵⁵ Artículo 24 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 en relación con el artículo 444 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁶ La Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010.

⁵⁷ Artículo 14 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 y el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en consonancia con el artículo 103 de la Constitución Política de la República de Ecuador, 1998.

**Tendencias normativas del referendo en los límites de la democracia participativa en
cinco países latinoamericanos**
Claudia María Girón González

Medidores funcionales:

- el patrón ha sido su promoción desde arriba; no obstante, la actual Constitución ha otorgado un papel activo a la ciudadanía;
- los requisitos para su puesta en práctica han tendido a flexibilizarse;
- se ha mantenido el carácter vinculante⁵⁸ de las decisiones adoptadas;
- la Constitución de 1998 regulaba implícitamente un control constitucional a instancia de parte,⁵⁹ mientras que la actual carta magna establece un control constitucional de oficio, con carácter previo.⁶⁰

VI. Estado Plurinacional de Bolivia

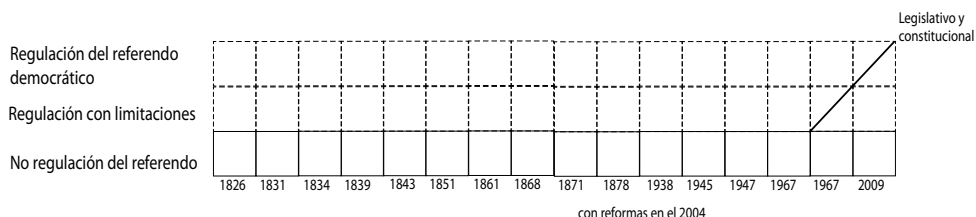
6.1 *Status* regulatorio del referendo

Periodos constitucionales

1826 - 1967: no se reguló la institución del referendo

1967 con su reforma en el 2004 (punto de inflexión): regulación del referendo legislativo en su arista democrática

2009: regulación del referendo legislativo y constitucional en su vertiente democrática



⁵⁸ Artículo 14 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 y el artículo 442 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en consonancia con el artículo 283 segundo párrafo de la Constitución Política de la República de Ecuador de 1998.

⁵⁹ Artículo 276 de la Constitución Política de la República de Ecuador, 1998.

⁶⁰ Artículo 15 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010, en relación con el artículo 443 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

La actual carta magna de Bolivia siguió a su predecesora (reformada en el 2004), a la vez que mantuvo el carácter más democrático del referendo legislativo, pero extendió su democratización al referendo constitucional.

6.2 Estudio de la institución en sentido vertical

6.2.1 Referendo legislativo

La derogada Constitución boliviana de 1967,⁶¹ a partir de su reforma del 2004, reguló en uno de sus artículos⁶² la institución del referendo legislativo de manera expresa, dejando a las normas de desarrollo⁶³ la sistematización de la misma. Para convocar a referéndum nacional, podían adoptar la iniciativa el Poder Ejecutivo o el Congreso Nacional⁶⁴ (*referendos facultativos desde arriba*) y la ciudadanía⁶⁵ (*referendo facultativo desde abajo*).

Con la nueva Constitución Política de Bolivia (2009) cualquier tratado internacional requiere de aprobación mediante referendo popular, previa solicitud de la ciudadanía o de los representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional (*referendo facultativo desde abajo y desde arriba*).⁶⁶ Por su parte, se regula un *referendo popular preceptivo* de carácter vinculante, sobre la aprobación, previa ratificación, de algunos tratados internacionales⁶⁷.

61 Como norma complementaria a esta constitución se aprobó la Ley 1551 de 1994 de Participación Popular, que en ninguno de sus artículos aludía al referendo. Esta norma jurídica fue abrogada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Ley 031 del 2010, norma de desarrollo de la nueva Constitución boliviana del 2009. Esta ley abrió paso a la regulación expresa de la institución del referendo, pero no para el nivel nacional.

62 Artículo 4° I. de la Constitución boliviana de 1967 (reforma del 2004).

63 A raíz de esto, entró en vigor en el propio año de la reforma, la Ley del Referéndum (Ley 2769).

64 Artículo 5° de la Ley 2769 del 2004 (Iniciativa Institucional).

65 Artículo 6° de la Ley 2769 del 2004 (Iniciativa Popular).

66 Artículo 260 I. de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.

67 Artículo 258 II. de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.

Como norma complementaria a la ley de leyes, es aprobada en el 2010 la Ley del Régimen Electoral, Ley 026, la cual abrogó a la Ley 2769 del 2004. Esta nueva norma de desarrollo post-constitucional regula un *referendo nacional facultativo desde arriba*⁶⁸ y *desde abajo*.⁶⁹

Analicemos las variaciones que ha sufrido la regulación del referendo.

Parámetros cualitativos:

- la Constitución de 1967 dejaba a las normas de desarrollo la total instrumentación de los principales requisitos de la institución, mientras que el articulado de la actual carta magna comparte con normas de desarrollo post-constitucional la regulación de los mismos;⁷⁰
- ambos textos constitucionales regulan referendos facultativos desde arriba y desde abajo. Fue la Constitución actual la que introdujo un referendo preceptivo para la aprobación de tratados.

Parámetros cuantitativos:

- se redujo a un 5% el quórum mínimo para la convocatoria a referendo facultativo desde abajo;
- se ha mantenido la regla de mayoría absoluta, legitimante de la consulta.

Parámetros funcionales:

- se mantiene su promoción por los órganos legislativo, ejecutivo y la ciudadanía;
- se han complejizado los requisitos exigidos para su puesta en práctica;⁷¹

68 Artículo 16 I. a) de la Ley 026 del 2010.

69 Artículo 16 II. a) de la Ley 026 del 2010.

70 Los principales requisitos del referendo aprobatorio de tratados internacionales se regulan constitucionalmente. Por su parte, la Ley 026/2010 amplió las materias sobre las que puede versar el referendo legislativo, instrumentando sus requisitos esenciales.

71 V. gr. el referendo facultativo desde abajo previsto en la Ley 026/2010, exige que el quórum de solicitud (20%) incluya, al menos, el quince porcentaje (15%) del padrón de cada departamento.

- se ha ratificado el carácter vinculante⁷² de las decisiones adoptadas;
- si bien la constitución de 1967 regulaba un control constitucional previo y de oficio,⁷³ la actual carta magna instrumenta ese tipo de control únicamente para la consulta sobre la ratificación de tratados internacionales.⁷⁴ Se vela por la constitucionalidad de las demás materias a instancia de parte.⁷⁵

6.2.2 Referendo constitucional

Es con la Nueva Constitución Política del Estado Boliviano que se regula el referendo constitucional, instrumentado por la Ley del Régimen Electoral (Ley 026 del 2010).

- a) El artículo 23 de la Ley 026 del 2010, en relación con el artículo 411 I. de la actual Constitución boliviana, regula un *referendo nacional constituyente facultativo desde abajo y desde arriba*.
- b) La vigencia de la reforma hecha por la Asamblea Constituyente se subordina al pronunciamiento popular, mediante un *referendo constitucional aprobatorio preceptivo* convocado por la mayoría absoluta de los miembros de dicho órgano asambleario.
- c) La reforma parcial de la Constitución es sometida a *referendo constitucional aprobatorio preceptivo*,⁷⁶ bajo la convocatoria de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

72 Artículo 3° de la Ley Marco del Referéndum, Ley 2769 del 2004.

73 Artículo 9° de la Ley Marco del Referéndum, Ley 2769 del 2004.

74 Artículo 203.9 de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.

75 Artículo 203.1 de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.

76 Artículo 23 de la Ley del Régimen Electoral, Ley 026 del 2010 en relación con el artículo 411 II. de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.

A continuación, las principales características del referendo constitucional.

Parámetros cualitativos:

- reconocimiento de la institución y de sus principales requisitos en el texto constitucional;
- desarrollo en normas post-constitucionales;
- previsión de referendos constitucionales facultativo desde arriba, desde abajo y preceptivo.

Medidores cuantitativos:

- bajo porcentaje (20%) para promover la convocatoria del referendo constitucional facultativo desde abajo;
- ante la no regulación de la regla de mayoría legitimante de la decisión, se presume que sea por mayoría absoluta de los votantes.

Parámetros funcionales:

- se promueve por los ciudadanos y los poderes legislativo y ejecutivo;
- se hace flexible la activación de la consulta;⁷⁷
- tiene carácter vinculante⁷⁸ la decisión tomada en referendo;
- hay un control constitucional de oficio.⁷⁹

VII. Estudio de tendencia horizontal del referendo

La democracia no es directamente proporcional a la sumatoria de instituciones participativas. Por ello la necesidad de democratizar los mecanismos de democracia directa, a partir de aspectos cualitativos, cuantitativos y funcionales. Del estudio de la institución del referendo en un sentido vertical, se constatan esfuerzos democratizadores y la

77 El referendo constitucional es eximido de límites temporales.

78 Artículo 15 de la Ley 026 del 2010.

79 Artículo 203.10 de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.

mutabilidad de los principales aspectos normativos de la institución. Desde una perspectiva horizontal, en los actuales ordenamientos jurídicos de los países en estudio, son apreciables diversas tendencias alrededor del referendo.

7.1 Referendo legislativo⁸⁰

Tendencias en lo cualitativo:

- reconocimiento constitucional de la institución;
- regulación de la institución en normas de desarrollo post-constitucional;⁸¹
- desarrollo constitucional de varios de sus principales requisitos;⁸²
- regulación de referendos facultativos desde abajo⁸³ y desde arriba.⁸⁴

Tendencias en lo cuantitativo:

- legitimar formalmente la promoción del referendo facultativo desde abajo, a partir de un bajo quórum de solicitud⁸⁵ que va desde un 5 a un 20%;
- establecer la regla de mayoría absoluta para legitimar la decisión adoptada.

Tendencias en lo funcional:

- promoción por la ciudadanía⁸⁶ y por el órgano legislativo;⁸⁷

80 Ver Anexo 1.

81 Se exceptúa la actual Ley Orgánica del Poder Popular de Venezuela (2010).

82 Con excepción de la constitución de Perú. A su vez, las constituciones de Colombia y Bolivia delegan en normas complementarias la regulación de algunos importantes requisitos.

83 Con excepción de Ecuador.

84 Exceptuando a Colombia y Perú.

85 Exceptuando a Ecuador.

86 A excepción de Ecuador.

87 Exceptuando a Colombia y Perú.

- condicionar la validez de la consulta a un índice de participación (25-40%);⁸⁸
- excluir del radio de acción de este mecanismo, temas relativos a materias⁸⁹ como la presupuestaria, tributaria y los derechos humanos;
- racionalizar su uso;⁹⁰
- otorgarle carácter vinculante al resultado del referendo;
- llevar a cabo un control constitucional de oficio.⁹¹

7.2 Referendo constitucional⁹²

Tendencias en lo cualitativo:

- reconocimiento constitucional de la institución;
- desarrollo constitucional de sus principales requisitos;
- regulación en normas de desarrollo post-constitucional;⁹³
- previsión de referendos preceptivos;
- posibilidad de instar facultativamente desde arriba⁹⁴ y desde abajo.⁹⁵

88 Artículo 170 de la Constitución de la República de Colombia. Artículo 42° de la Ley N° 27520 del 2001, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de Perú. Artículos 73 y 74 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

89 Artículo 170 de la Constitución de la República de Colombia. Artículo 32° de la Constitución de la República del Perú. Artículo 74 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 14 de la Ley del Régimen Electoral de Bolivia, Ley 026 del 2010.

90 Artículo 45 de la Ley 134/94 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana de la República de Colombia. Artículo 43° de la Ley N° 27520 del 2001, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de Perú. Artículo 74 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 17 de la Ley 026 del 2010 del Estado Plurinacional de Bolivia, Ley del Régimen Electoral.

91 Con excepción del ordenamiento jurídico peruano. Por su parte, Bolivia prevé un control constitucional de oficio para la consulta sobre la ratificación de tratados internacionales, mientras que para las demás materias el control constitucional es a instancia de parte.

92 Ver Anexo 2.

93 Con excepción del caso venezolano.

94 Con excepción del ordenamiento jurídico peruano y venezolano.

95 Con excepción de los casos peruano y venezolano.

Tendencias en lo cuantitativo:

- legitimar formalmente la promoción del referendo facultativo desde abajo, a partir de un bajo quórum de solicitud⁹⁶ que va desde un 5 a un 20%;
- establecer la regla de mayoría absoluta para legitimar la decisión adoptada.

Tendencias en lo funcional:

- promoción a instancia del gobierno y de la ciudadanía;⁹⁷
- rigurosidad de los requisitos⁹⁸ exigidos para su puesta en práctica;
- otorgarle carácter vinculante a la decisión adoptada;
- sometimiento a control constitucional de oficio.⁹⁹

VIII. Conclusiones

PRIMERA: Atendiendo al contenido del referendo, su nomenclatura legal ha sido variada e inexacta, denominándose indistintamente como plebiscito o consulta popular. Al momento de regular expresamente el referendo, debe tenerse en cuenta que la institución es una consulta popular sobre temas con implicaciones de ley: el carácter normativo que tiene o tendrá el texto sometido a consulta es el principal aspecto que delimita la institución.

96 Este indicador es inexistente en los ordenamientos jurídicos de Perú y Venezuela.

97 Se exceptúan los casos peruano y venezolano.

98 No desgloso el parámetro de los requisitos, pues en torno a sus sub-parámetros (índice de participación, materias sobre las que no puede versar y límites temporales) no se pudo definir una tendencia, ya que solo algunos ordenamientos jurídicos los desarrollan. Por ejemplo: Índice de participación para la validez de la consulta (artículo 35 de la Ley 134/94 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana en relación con el artículo 377 de la Constitución de la República de Colombia).

Materias sobre las que no puede versar (artículo 377 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, artículo 19 de la Ley N° 27520 del 2001- Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de Perú y el artículo 441 de la Constitución de la República del Ecuador).

Límites temporales (artículo 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 377 de la Constitución de la República de Colombia).

99 Con excepción del ordenamiento jurídico peruano.

SEGUNDA: La desagregación por parámetros permite valorar normativamente la potenciación de la participación popular, en virtud del principio democrático.

TERCERA: El umbral normativo de lo que podría denominarse referendo democrático se basa en que se faculte al electorado para promover a iniciativa suya la consulta popular y se dote de carácter vinculante el resultado de la misma, como requisitos que refuerzan la intervención de la ciudadanía en las fases promocional, consultiva y decisoria del referendo.

CUARTA: Las tendencias en torno a la regulación del referendo que definen los cinco ordenamientos jurídicos son:

Respecto al referendo legislativo

Parámetros cualitativos: reconocimiento constitucional de la institución.

Medidores cuantitativos: regla de mayoría absoluta para formalizar la decisión.

Parámetros funcionales: carácter vinculante de la decisión adoptada.

Respecto al referendo constitucional

Parámetros cualitativos: reconocimiento y desarrollo constitucional de la institución. Previsión del referendo preceptivo.

Medidores cuantitativos: regla de mayoría absoluta para legitimar la decisión.

Parámetros funcionales: carácter vinculante de la decisión adoptada.

QUINTA: Únicamente las Constituciones de Colombia y Bolivia han logrado regular, simultáneamente, el referendo legislativo y constitucional en su vertiente más democrática. Si bien las actuales disposiciones legales de Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia demuestran importantes pasos de avance con relación a sus precedentes normativos, aún existen brechas por zanjar en el camino democratizador del referendo, en el orden normativo.

La regulación de la institución del referendo legislativo y constitucional en los ordenamientos jurídicos de los cinco países en estudio, marca pautas de referencia para la democratización de este importante y funcional instituto de democracia directa, principalmente para el área de América Latina y el Caribe.

Bibliografía

I. Fuentes doctrinales

Aguiar de Luque, Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, EDERSA, Madrid, 1977.

Bernales Ballesteros, Enrique, *Los caminos de la reforma constitucional en el Perú*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.1/pr/pr9.pdf>.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

_____, Matteucci y Pasquino (comps.), *Diccionario de Política*, 7ª. Edición, Coyoacán: Siglo Veintiuno, 1991.

Butler, David y Austin Ranney, *Referendums: A comparative study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1978.

Cedeño del Olmo, Manuel, *Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos de América Latina*, disponible en http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_611_1_c.pdf.

Cronin, Thomas E., *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, 1999.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, 2ª. Edición, Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1993.

Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Primera Edición, CAPEL, Costa Rica, 1989.

**Tendencias normativas del referendo en los límites de la democracia participativa en
cinco países latinoamericanos
Claudia María Girón González**

Dieterich, Hans, *Bases de la democracia participativa y del nuevo socialismo del siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2001.

Mansilla, H.C.F, *Consultas populares y ampliación de la democracia. El referéndum en perspectiva comparada*, Primera Edición, editado por Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE, 2004.

Maraví Sumar, Milagros, *El funcionamiento de las instituciones de democracia directa en el Perú a partir de la Constitución Política de 1993*, Ius Et Praxis, Año 4, No. 2, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Univ. de TALCA, Chile, 1998.

Paxson Oberholtzer, Ellis, *The Referendum in America*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1900.

Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Segunda Edición, México, 2001.

Rial, Juan, *Instituciones de democracia directa en América Latina*, 2000, en <http://ndipartidos.org/files/active/0/democraciadirecta.pdf>.

Rupire, Johnattan, *Perú: Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa*, C2D Working Paper Series, 23/2008.

Sánchez Vera, Pedro y Javier Contreras Vargas, *El referendo constitucional en Colombia: un mecanismo de difícil utilización en los años 2008 al 2011*, Hipótesis Libre, Revista Digital, junio 2012. Año 2. N°. 4.

Santos Villareal, Gabriel Mario y Paola Hernández Díaz de León, *Referéndum Constitucional de Bolivia 2009*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

Sousa Santos, Boaventura de, *Democracia de Alta Intensidad: apuntes para democratizar la democracia*, Primera Edición, editado por Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE, diciembre 2004.

_____, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Editorial José Martí, La Habana, 2005.

Welp, Yanina, *El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder*, Revista Nueva Sociedad No 228, julio-agosto de 2010.

Zovatto G., Daniel, *Las Instituciones de la Democracia Directa a Nivel Nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978 – 2007*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 14 mayo de 2007.

Tesis y Trabajos de Curso

Girón González, Claudia María y Aracelia Wilson Izquierdo, *La democratización de las instituciones de participación (política) inmediata en el proceso de formación popular de la ley*, Trabajo de Curso, Facultad de Derecho de la Universidad de la Habana, 2009.

Guzmán Hernández, Yan, *Representación en Política, Instituciones de Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela – Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política*, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, La Habana, 2007.

II. Fuentes legales

Bolivia:

- Constitución Política de 1826.
- Constitución Política de 1831.
- Constitución Política de 1834.
- Constitución Política de 1839.
- Constitución Política de 1843.
- Constitución Política de 1851.
- Constitución Política de 1861.
- Constitución Política de 1868.
- Constitución Política de 1871.
- Constitución Política de 1878.
- Constitución Política de 1938.
- Constitución Política de 1945.
- Constitución Política de 1947.
- Constitución de 1967.
- Nueva Constitución Política del Estado, 2009.
- Ley 1551 de 1994 de Participación Popular.
- Ley 2769 del 2004, Ley Marco del Referéndum.
- Ley 026 del 2010, Ley del Régimen Electoral.
- Ley 031 del 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Colombia:

- Ley Fundamental de 1819.
- Constitución de 1821.
- Constitución de 1830.
- Ley Fundamental de la Nueva Granada de 1831.
- Constitución de 1832.
- Constitución de la República de Nueva Granada de 1843.
- Constitución de la República de Nueva Granada de 1853.
- Constitución para la Confederación Granadina de 1858.
- Pacto de la Unión de 1861.

- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863.
- Constitución Política de la República de Colombia de 1886.
- Constitución Política de la República de Colombia de 1991.
- Decreto Legislativo N° 0247 de 1957.
- Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, Diario Oficial 41.373, 31 de mayo de 1994.

Ecuador:

- Constitución Política del año 1830.
- Constitución Política del año 1835.
- Constitución Política del año 1843.
- Constitución Política del año 1845.
- Constitución Política del año 1851.
- Constitución Política del año 1852.
- Constitución Política del año 1861.
- Constitución Política del año 1869.
- Constitución Política del año 1878.
- Constitución Política del año 1884.
- Constitución Política del año 1897.
- Constitución Política del año 1906.
- Constitución Política del año 1929.
- Constitución Política del año 1945.
- Constitución Política del año 1946.
- Constitución Política del año 1967.
- Constitución Política del año 1978.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 1984.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 1993.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 1996.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley S/N publicada en el registro oficial suplemento No 175 del 20 de abril del 2010.

Perú:

- Constitución Política de la República Peruana, sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823.
- Constitución Política para la República Peruana, 1826.
- Constitución Política de la República Peruana, 1828.
- Constitución Política de la República Peruana, dada por la Convención Nacional el 10 de junio de 1834.
- Constitución del Estado Nor-Peruano, 6 de agosto de 1836.
- Constitución del Estado Sud-Peruano, 1836.
- Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana, 1837.
- Constitución Política de la República Peruana, dada por el Congreso General el 10 de noviembre de 1839.
- Constitución de la República Peruana, dada el 13 de octubre de 1856.
- Constitución Política del Perú, 10 de noviembre de 1860.
- Constitución Política del Perú, sancionada por el Congreso Constituyente de 1867.
- Constitución para la República del Perú, dictada por la Asamblea Nacional de 1919 y promulgada el 18 de enero de 1920.
- Constitución Política del Perú, 29 de marzo de 1933.
- Constitución para la República del Perú, 12 de julio de 1979.
- Constitución Política del Perú, 1993.
- Ley No. 26.657 de 23 de agosto de 1996, Ley de “interpretación auténtica”.
- Ley No. 26859 de 1997, Ley Orgánica de Elecciones.
- Ley N° 27520 del 2001, que restituye íntegramente en su vigencia la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Venezuela:

- Constitución Federal de 1811.
- Constitución Política del Estado de Venezuela de 1819.
- Constitución del Estado de Venezuela de 1830.
- Constitución de 1857.

- Constitución de 1858.
- Constitución de 1864.
- Constitución de 1874.
- Constitución de 1881.
- Constitución de 1891.
- Constitución de 1893.
- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1901.
- Constitución de 1904.
- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1909.
- Constitución de 1922.
- Constitución de 1925.
- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1928.
- Constitución de 1929.
- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1931.
- Constitución de 1936.
- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1947.
- Constitución de 1952.
- Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1953.
- Constitución de la República de Venezuela de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, publicada en Gaceta Oficial, no.5.453, extraordinario, de 24 de marzo de 2000.
- Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, Gaceta Oficial N° 5.233 Extraordinario, 29 de mayo de 1998.
- Ley Orgánica de Participación, Caracas, 14 de noviembre de 2001.
- Ley Orgánica del Poder Popular de 2010.

Gran parte de la legislación fue consultada en:

Constituciones Hispanoamericanas, Biblioteca Virtual Cervantes disponible en www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/mayo de 2013.

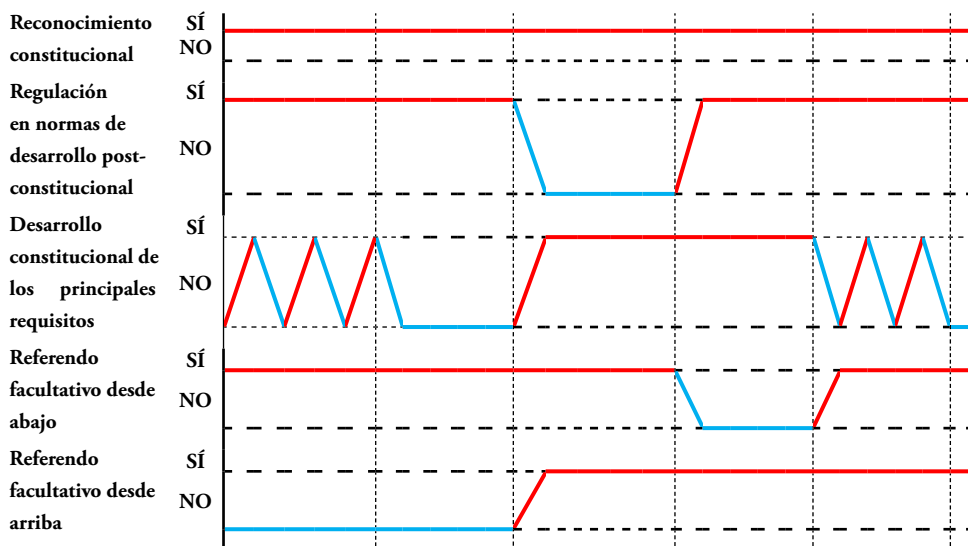
Georgetown University Political Database of the Americas, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/constitutions>.

Instrumentos jurídicos internacionales:

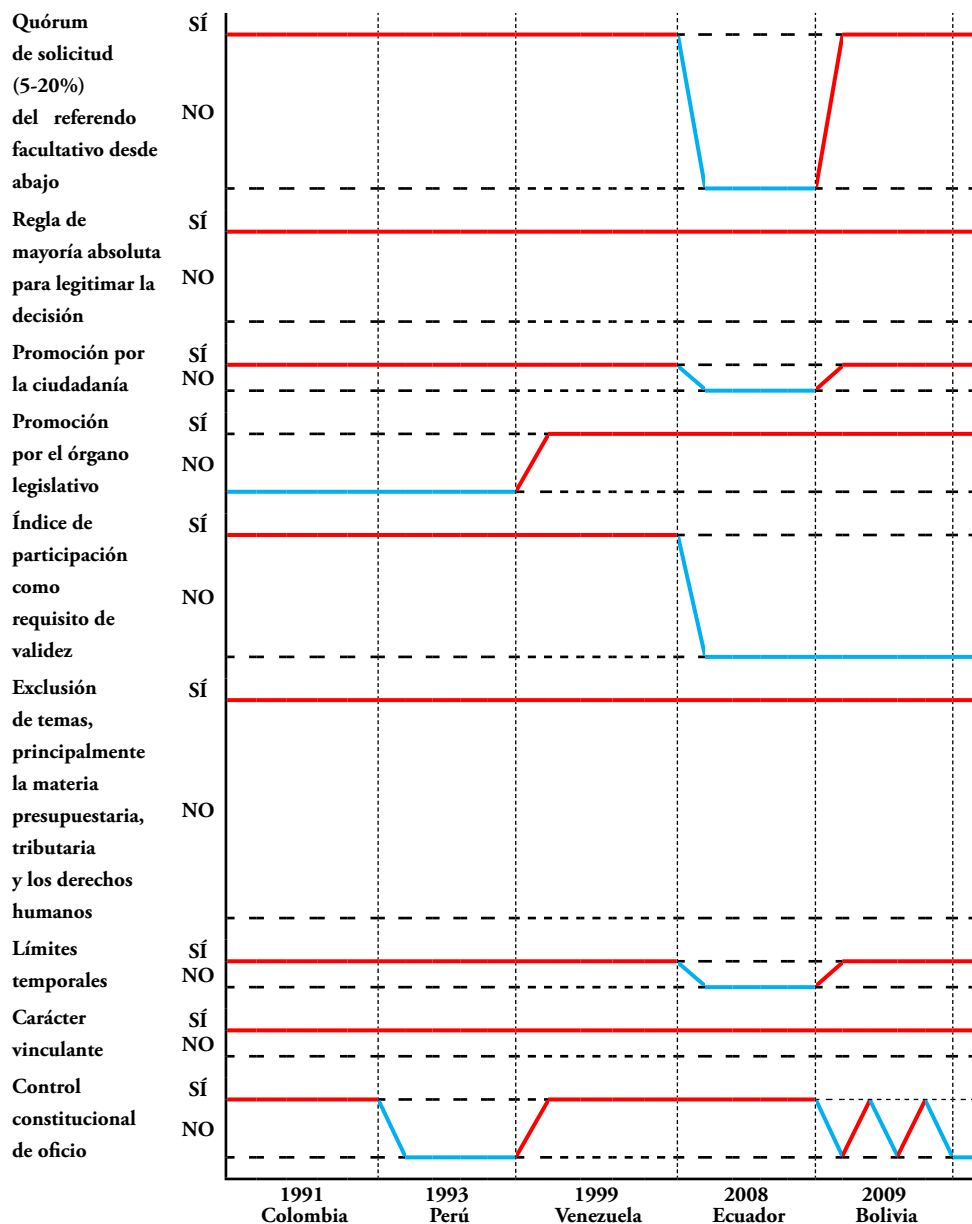
- Acuerdo de Cartagena, 1969.
- Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena denominado “*Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia*”, suscrito por Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia en 1998, y por Perú en el 2000.
- Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración, suscrita en Santa Fe de Bogotá, 7 de agosto de 1998.
- Carta Democrática Interamericana, suscrita en el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada el 11 de septiembre del 2001 en Lima.

Disponibles en: www.comunidadandina.org.

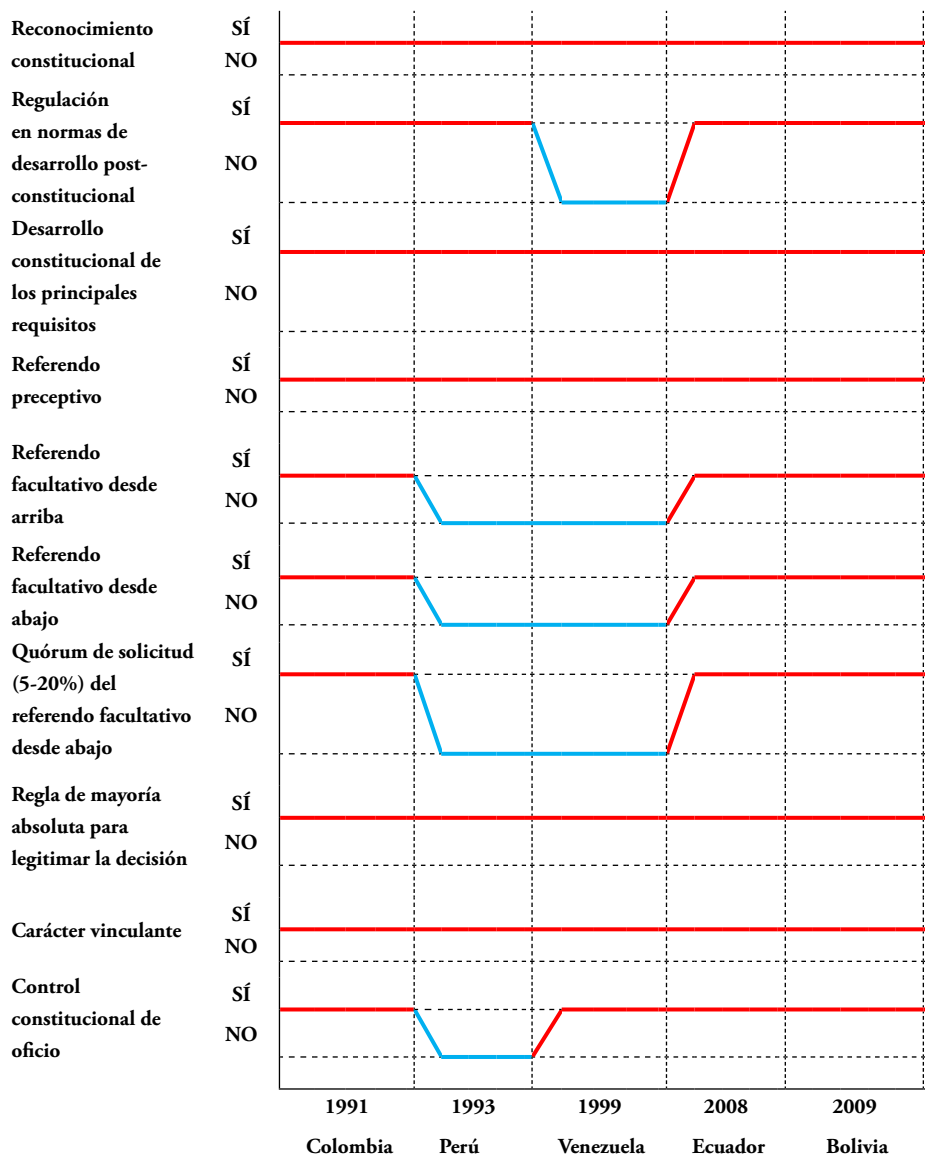
ANEXO 1: Estudio de tendencia horizontal del referendo legislativo



Instituciones de participación ciudadana en América Latina



ANEXO 2: Estudio de tendencia horizontal del referendo constitucional



La Rendición de Cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política

Martha Prieto Valdés*

Leyanis Isabel Zorrilla Romero**

“Fiarse de todo el mundo y no fiarse de nadie son dos vicios. Pero en uno se encuentra más virtud, y en el otro, más seguridad”.
Séneca

I. El Control y la rendición de cuentas. Generales

Los términos Control y Rendición de Cuentas se han homologado; de forma tal, que al hacer referencia al control se denomina en ocasiones de este último modo, cuando el primero es un término más genérico y abarcador. La Rendición de Cuentas es un instrumento que posibilita el Control, pero no lo agota, sino que existen otros mecanismos que lo viabilizan. Ha de entenderse como la obligación legal y ética de informar, justificar sus actos y decisiones, pasadas o futuras, y responder por ellas en todo momento.

* Licenciada en Derecho por la Universidad de La Habana, Cuba (1976). Doctora en Ciencias Jurídicas por la propia casa de altos estudios (2002). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana desde el año 1976, donde imparte las materias de Teoría del Derecho, Derecho Constitucional, Derecho Constitucional General y Comparado y Metodología de la Investigación Jurídica. Presenta participación destacada en congresos nacionales e internacionales y autora de múltiples publicaciones en temas de poder, Constitución, proceso constitucional, derechos constitucionales, entre otros. Es vicepresidenta de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: mprieto@lex.uh.cu

** Licenciada en Derecho por la Universidad de La Habana (2013). Abogada de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos de la República de Cuba. Correo electrónico: zorrilla87@lha.onbc.cu.

En la dinámica de la vida moderna, con mayor o menor formalidad, con o sin procedimiento establecido, se rinde cuentas todo el tiempo en todas las esferas de la vida social. Así las cosas, sea cual fuere su fundamento, siempre que exista relación de autoridad, subordinación, delegación, o representación, habrá Rendición de Cuentas.

Con fundamento en la relación que se configura con la elección, la rendición de cuentas resulta un elemento central de las relaciones representante-representado, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar la actuación de representantes populares y garantizar que se cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático ha elegido a sus representantes y gobernantes. Resulta, herramienta indispensable para limitar aquellas conductas que inciden de manera negativa en la confianza popular en sus instituciones, entre ellas: la corrupción, el abuso del poder, la arbitrariedad, la vulneración de derechos e incumplimiento de las disposiciones previstas.

Es de resaltar que, a pesar de la limitación de su enfoque, se ha redimensionado el concepto de Rendición de Cuentas en los últimos años. Se verifica así toda una teorización respecto al instituto, autores como A. Schedler, E. Peruzzotti, L. Ugalde, G. O'Donnell, Ó. Ószlak, N. Cunill,¹ han abordado el tema y destacado algunas de las

1 Ver Schedler, A. ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004; Peruzzotti, Enrique: "Rendición de Cuentas, participación ciudadana y agencias de Control en América Latina", Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella; Peruzzotti, E. y Smulovitz, Catalina, Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002; Ugalde, L.C. Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. Instituto Federal Electoral. México, 2002; O' Donnell, G. Democracia Delegativa. En Contrapuntos. Paidós. Buenos Aires, 1997; O' Donnell, Guillermo (1998). Accountability Horizontal. En Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos N°8. Año 4. Verano de 1998. Buenos Aires; Ószlak, Ó., ¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado responsable. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, 28-31 de octubre de 2003; Cunill, N., La Rendición de Cuentas y el control social. Una aproximación conceptual, Centro Latinoamericano

características de la institución. Pero no solo en la doctrina el tema es recurrente, la legislación foránea también la refiere aunque no siempre con igual significado. Como ejemplo de lo anterior vale señalar que en algunas constituciones latinoamericanas se regula indistintamente como medio de informar o transparentar la información, como sinónimo de control, o como mecanismo de control *per se*.² En algunos casos ha estado permeada del enfoque fiscalista atendiendo a criterios administrativos o financieros centrados esencialmente en el control de la Gestión Pública,³ y ha obviado su carácter retroalimentativo y su aptitud para captar las preferencias de los ciudadanos, así como otras de sus potencialidades.

Durante los últimos años, el debate sobre el control y la transparencia gubernamental se ha multiplicado como expresión del ideal democrático, de la necesidad de estar informados a fin de poder verificar objetivamente la labor de los representantes y designados; instalándose así, como un aspecto central del buen gobierno. En este sentido, se han reformado Constituciones, aprobado Leyes de Transparencia, creado Contralorías, Comisiones o Fiscalías de Derechos Humanos y otros organismos de control sobre la gestión gubernamental.

Un primer acercamiento al concepto de control encuentra la dificultad de que no existe un concepto unívoco del mismo, se trata de una categoría multifacética, o polisémica. Manuel Aragón en su libro

de Administración para el Desarrollo (CLAD), Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales, para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, México, 2007.

2 Respecto al primero, véanse: Art 130, Constitución de Nicaragua; art.109 Constitución de Colombia; art.142 Constitución de Bolivia. Como sinónimo de control, ver Constituciones de Bolivia, art 94; de Venezuela, art. 320, y 268 de Colombia; y por último, como control *per se*, los Arts. 66, 161, 315 Constitución Venezolana.

3 La Rendición de Cuentas ha tomado importancia en los últimos años, debido a que aparece como uno de los ejes de la llamada Nueva Gestión Pública promovida por el Consejo Científico del CLAD. Vid: La responsabilización (*accountability*) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. En CLAD. La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD-BID-EUDEBA. Buenos Aires.

“Constitución, Democracia y Control” alude la imposibilidad de un concepto único objetando que: “La pluralidad de medios a través de los cuales ese Control se articula, la diversidad de objetos sobre los que puede recaer y el muy distinto carácter de los instrumentos e institutos en que se manifiesta impiden sostener un concepto único de Control (...) por imperativos analíticos, la heterogeneidad de los medios de Control es tan acusada que obliga a la pluralidad conceptual.

Para el Derecho constitucional no hay, pues, uno sino, como veremos, diversos conceptos de Control. En todos ellos el Control aparece dotado de un único sentido, desde luego, pero integrado por muy variados elementos. La categoría de Control se presenta, en sus diversas manifestaciones prácticas, a través de modalidades tan distintas que cualquier intento de englobarlas en un solo concepto que las pudiese abarcar sería una empresa condenada, teóricamente, al fracaso, o en todo caso, operativamente, a la esterilidad”.⁴

La apuesta por no atribuir un sentido unívoco al Control se fundamenta en los objetos susceptibles de Control —dígase: las normas jurídicas, los actos del gobierno y de la administración, del Poder Legislativo y el Judicial—; o los agentes que pueden ejercerlo —tribunales de justicia, cámaras parlamentarias y sus comisiones, grupos parlamentarios o los representantes individualmente, órganos de gobierno, órganos específicos de fiscalización o inspección, grupos de interés institucionalizados, opinión pública, cuerpo electoral—; y por último, las modalidades que el Control puede adoptar —tal como control de constitucionalidad, de legalidad, de eficacia, político y administrativo-financiero—.

Es válido también apuntar que, dependiendo del criterio bajo el cual se controla, cambia también el agente rendidor y el sujeto que exige; así, la responsabilidad de juzgar el ejercicio del poder recae en los

4 Ver Aragón, M., Constitución, Democracia y Control, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina jurídica, Núm. 88, México, 2002, p.123.

ciudadanos, parlamentos, asociaciones civiles, medios de comunicación y partidos políticos, y en los ámbitos administrativos y financieros estas tareas muchas veces se encomiendan a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción. Con respecto a cuestiones de legalidad y constitucionalidad los controladores por excelencia son los tribunales de justicia.

La sede de control político también es diversa, se realiza a través de técnicas jurídicas y políticas distintas, adoptando diversas formas, como: Autorizaciones, Preguntas, Interpelaciones, Ratificación de nombramientos, Mociones de Censura, Comisiones de Investigación, Determinación de Responsabilidad Política contra Funcionarios de la Administración Pública;⁵ pero todas tienen como objetivo vigilar, limitar el ejercicio del poder, prevenir y sancionar prácticas nocivas.

Se debe tener presente que el control se manifiesta a través de una multiplicidad de formas que poseen caracteres diferenciados, y de conformidad con la heterogeneidad que caracteriza el contenido del mismo se señalan diversas clasificaciones, siendo la más tradicional la que distingue entre control vertical y horizontal,⁶ y que resulta la más atinada si se pretende evaluar la relación jerárquica o de subordinación entre controlador y controlado.

5 Para un ejemplo de ello, ver Bonnemaïson en su análisis de los mecanismos constitucionales de Control del poder público en la Constitución Venezolana, en los Artículos 222 a 224: Bonnemaïson, M.A. "Mecanismos Constitucionales de Control del Poder Público", Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Facultad de Derecho, Universidad de Carabobo.

6 La distinción entre control vertical y horizontal fue propuesta por O'Donnell al presentar su modelo de "democracia delegativa". Ver O'Donnell, G. "Democracia Delegativa", ob. cit., pp. 55-69. Otros autores aluden a una dirección oblicua o diagonal que sería una combinación de las dos anteriores. Quienes piden cuentas son gobernados pero lo hacen desde una institución de gobierno. Ver Ackerman, J. "Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial", Documento de trabajo del Banco Mundial No.31. Washington, D.C. 2004.

De acuerdo con las convenciones de uso, lo vertical se refiere a exigencias entre órganos de diferente jerarquía o desde la sociedad hacia el Estado, y aquí intervienen diversos sujetos como actores, tales como el electorado o los medios de comunicación; y en este último caso alude tradicionalmente al control por medio del llamado voto-sanción que puede culminar en voto negativo o revocatorio del mandato.

De otra parte, el control de tipo horizontal ocurre entre agencias u órganos del Estado, generalmente a un mismo nivel; o sea, se trata de un mecanismo intraestatal, empleable tanto en una sociedad liberal, en la clásica división de poderes, aunque es posible en modelo de unidad de poder, habida cuenta de la necesaria diferenciación de funciones entre los órganos estatales. Entonces, este tipo de control implica que “les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo Estado”.⁷ La idea de control horizontal también alude a los organismos del Estado con autorización legal y capacidades para ejercer tales acciones, aplicar sanciones o interponer acusaciones por actos ilícitos; y tiene como objetivo prevenir, corregir, o sancionar actos de ilegalidad por parte de otros órganos del Estado.

De conformidad con esta concepción tradicional,⁸ se distinguen dos tipos de agencias o entes de control: unas de balance, integradas por los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se encargan de preservar la limitación de jurisdicciones entre ellos, con el objetivo de asegurar un relativo equilibrio entre estos,⁹ y las asignadas, que comprenden fiscalías, auditorías, *ombudsman*, defensor del pueblo y similares, que son entidades permanentes en su tarea de control y

7 Ver Ackerman, J. Rendición de Cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación democrática. Perfiles Latinoamericanos 26, Julio-Diciembre 2005, Sección Varia, p. 9.

8 Ver O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. ob. cit. p. 24.

9 Una primera limitación de las agencias de balance, sostiene O'Donnell, es que son intermitentes y reactivas, es decir, intervienen ex post facto, frente a transgresiones ya producidas. Una segunda limitación de las agencias de balance es que los conflictos entre poderes suelen ser dramáticos y políticamente costosos. Citado por: Peruzzotti, E. y Smulovitz, C., ob. cit., p. 92.

apelan a criterios técnicos profesionales, con la función de supervisar, prevenir, desalentar o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos. Como ejemplo del control horizontal, en Nicaragua se introdujo el Poder Electoral dentro de la triada tradicional;¹⁰ o la Constitución de Venezuela que adicionó el Poder Ciudadano y el Poder Electoral.¹¹

II. La Rendición de cuentas. Características

A pesar del confusionismo terminológico entre la Rendición de Cuentas y el Control, o su utilización como sinónimos, la Rendición de Cuentas es una figura autónoma, que se encuentra en una relación de género-especie con el control. El primer obstáculo con el que nos encontramos en el análisis de ella resulta de que “circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa”.¹²

La anterior afirmación se funda, en parte, en que la Rendición de Cuentas es una categoría conceptual amplia, con marcada afinidad con algunos términos, dígase vigilancia, auditoría, fiscalización y control. Sin perjuicio de lo anterior, debe acotarse que el término “rendir cuentas” no está asociado, única o necesariamente, a informar y explicar acerca de la utilización de los recursos públicos, un enfoque limitadamente fiscalizador de la cual el proceso de Rendición de Cuentas es parte, pero no lo agota.

El término Rendición de Cuentas es una expresión compleja que deriva del vocablo de origen latino *reddere*, rendición y *computare*, que significa valorar, juzgar, calcular, verificar, limpiar. Así, rendir cuentas

10 Art. 7, 168-174 Constitución de la República de Nicaragua, 1987, ref.

11 Artículos 273-291 respecto al Poder Ciudadano y art. 292-298 en relación al Poder Electoral, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

12 Schedler, ob.cit., p.10.

es la acción de computar, de evaluar, juzgar, verificar colectivamente algo,¹³ y se ha asimilado al concepto anglosajón *accountability*,¹⁴ que no tiene un equivalente preciso en castellano ni una traducción estable, pues a veces se traduce como control, o como fiscalización, y otras como responsabilidad, pero la transcripción más común y más cercana alude a Rendición de Cuentas. Algunos autores indican que *accountability*, en inglés significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo (*liable*), ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*).¹⁵

Tampoco hay armonía en la forma de abordar el término en los ordenamientos jurídicos en la actualidad, no hay acuerdo en qué entender por Rendición de Cuentas, y en el orden doctrinal también hay diferencias, basadas en los principales rasgos que la caracterizan: la Rendición de Cuentas aparece como el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados respecto al uso de sus poderes y responsabilidades, para que actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño, ya que constituye una arista importante en el vínculo jurídico político entre representantes y representados, o como forma de seguimiento de la gestión del primero. No obstante, no es solo aplicable a este tipo de relación, sino que también significa responsabilidad en el sentido social- jurídico de responder de algo ante alguien; de aportar

13 Ver Hidalgo, T y B. Zorrilla. La Rendición de Cuentas. Un instrumento de Control y vigencia permanente, Jornadas universitarias de contabilidad, Montevideo, Uruguay, noviembre 2008, p.6.

14 *Accountability*, deriva de *account*, “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]”. En inglés el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de la contabilidad, y *accountability*, que se refiere al acto de dar cuentas; en español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que signifique el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, *accountability* carece de un término correspondiente por lo que se le ha traducido como “Rendición de Cuentas”. Ver Ugalde, L.C. Rendición de Cuentas y Democracia. ob. cit. p. 7.

15 Ver Hidalgo, T y B. Zorrilla, ob. cit., p. 7.

información obligada sobre el cumplimiento o incumplimiento de su responsabilidad.

De esta suerte, no es posible hablar de Rendición de Cuentas desvinculada de obligatoriedad, por cuanto: “Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades”.¹⁶ Así entonces, rendición vincula tanto el derecho a informar, como el de ser informado, con exigencias de transparencia en el ejercicio del poder y de participación ciudadana.

Ahora bien, “para que la Rendición de Cuentas conduzca a la sensibilidad de un gobierno, deben existir sanciones y estímulos [...]. La remoción de la oficina (no reelección) constituye la más directa sanción (...). Los representantes populares enfrentan otras sanciones además de la remoción del cargo, entre ellas, la denuncia, la exhibición, las penas presupuestales y administrativas”. Así, lo punitivo o sancionador viene como respuesta necesaria o exigencia de responsabilidad objetiva ante la infracción.

También se destaca acertadamente el requerimiento de la previsión jurídica del procedimiento que le dé cauce a la institución, de manera tal que “alguien es responsable por algo y debe responder ante alguna persona o cuerpo en una manera formal, a través de normas y mecanismos claramente definidos”.¹⁷ Este criterio, válido por cuanto enfatiza en que no basta con la consignación del mecanismo, sino que se ha de prever ante quién, cómo, cuándo y los efectos que tal rendición de cuentas han de producir.

De otra parte, se debe mencionar la definición de Andreas Schedler, uno de los principales teóricos sobre el tema, quien considera que la Rendición de Cuentas obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la

16 Citado por: Hidalgo, T. y B. Zorrilla, ob. cit., p. 8.

17 Ídem.

amenaza de sanciones.¹⁸ De conformidad con lo antes expuesto, decir Rendición de Cuentas comprende: información, justificación y castigo.

Valdría, en el sentido anterior, para identificar la Rendición de cuentas mencionar algunas de sus características esenciales. Entre ellas, es menester señalar que la rendición implica una *relación representativa o de autoridad*, dirigida a saber si la actuación ajena responde a los intereses que se representan, o cubre sus expectativas, o cómo tratar de encauzar decisiones ajenas que trascienden a nuestra esfera. Para que se conforme se combina “un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados”.¹⁹ En esta línea, en la ciencia política se ha desarrollado un marco analítico denominado modelo de principal-agente²⁰ que explica el proceso de delegación de autoridad y la rendición de cuentas que lo acompaña, debiendo considerarse este par como una unidad que ha de ser indisoluble: “Una relación principal-agente se da cuando un sujeto (mandante o principal) delega a otro sujeto (mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento”.²¹ Otro argumento lo aporta Peruzzotti al afirmar que “la Rendición de Cuentas supone el derecho de una autoridad superior a exigir respuestas, en el sentido que los que demandan explicaciones lo hacen en función de poseer la autoridad para hacerlo y para eventualmente imponer sanciones”.²² De tal suerte tenemos la

18 Schedler, A., ob. cit., p. 26.

19 Ver Peruzzotti, E. Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina, ob. cit. p. 3.

20 Valdría mencionar entre los teóricos que han desarrollado el tema: Przeworski, A. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal- agente. En Revista Argentina de Ciencia Política N°2. Diciembre de 1998 y Ugalde, L.C. Rendición de Cuentas y Democracia, ob.cit.

21 Ver Ugalde, L.C. Rendición de Cuentas y Democracia. ob. cit., p. 8.

22 Peruzzotti, E. “Rendición de Cuentas, participación ciudadana y agencias de Control en América Latina”, ob. cit., p. 4.

autoridad que presume la facultad de controlar y exigir cuentas; y la existencia de un ente sujeto a control por el poder soberano.

Así también, de interés esencial en el análisis de esta institución resulta el problema de controlar a los controladores; o lo que es lo mismo, ¿quién vigila al vigilante? Una de las soluciones ofrecidas para evitar el ciclo infinito de vigilantes es que la cadena de Rendición de Cuentas sea recursiva, es decir, que siempre se vuelva al principal último del sistema político que es el electorado. Por tanto, se establece una cadena de mando donde el único que no debe cuentas es el titular del poder, de cuyo ejercicio nace una estrecha relación con los principios de disciplina, centralización, jerarquía o de representación, delegación, soberanía; formando un todo armónico. Y, de otro lado, el deber de rendir cuentas se funda sobre el ejercicio del poder o autoridad recibido ya sea por parte de los representados o por instituciones estatales facultadas para deferirla; y la potestad de exigir las está directamente relacionada con el propio ejercicio del poder y quien lo detenta.

De este modo, la rendición de cuentas tiene un doble carácter: se trata de un derecho y un deber: implica necesariamente un ejercicio que va en doble vía, y que depende tanto de la voluntad política de los gobernantes o representantes como de la participación activa, crítica y propositiva de la otra parte de la relación jurídica. Así, la idea de rendir cuentas contempla de antemano las dos partes involucradas, donde un sujeto posee la obligación y el otro el derecho. Entendida como deber, la Rendición de Cuentas entraña la obligación permanente del agente designado o electo para ofrecer información detallada de sus actos a su principal; pero también tiene su contrapartida, la capacidad y el derecho del principal para monitorear, verificar, o revisar las acciones del agente, detectar posibles incumplimientos y sancionarlo.²³ Se expresa aquí una interacción de opuestos, o mejor dicho, una relación dialéctica entre acciones contrarias que se necesitan; y en cuanto a

los titulares intervinientes, implica una actuación dual, una relación perfecta en su doble vínculo.

Enfocada como derecho, la Rendición de Cuentas se manifiesta como facultad del elector en la mayoría de los casos, pero puede verificarse de forma más amplia, como un derecho de todo aquel que se encuentra en la parte activa de una relación de poder o autoridad, el que designa o elige. Esta es la forma más comúnmente encontrada en las recientes Constituciones latinoamericanas. Asimismo, asumiéndola como derecho la Rendición de Cuentas adquiere una doble importancia: por un lado es un derecho, en sí misma y además es un factor determinante para el ejercicio de otros derechos, como la necesaria participación política, o su defensa, fundado ello en que ejerciendo el derecho al control se verifica el cumplimiento de deberes, y a la vez, se desarrolla el derecho como vehículo idóneo para proteger y exigir el disfrute de otros.

III. Principios configurativos de la Rendición de Cuentas

El vocablo principio, idea rectora o regla fundamental, alude a la fijación de conductas que deben seguirse con cierto propósito, como consecuencia necesaria de algo, o con el fin de lograr cierto cometido; y, por ello, resultan el fundamento de un sistema, formado a partir de una generalización en una determinada esfera en que se ha realizado la abstracción.

Referido a la Rendición de Cuentas, los principios configurativos o deontológicos son elementos que se encuentran interrelacionados y deben enfocarse de forma holística, dado que forman en su conjunto el deber ser de la institución. Son diversos y vale agruparlos teniendo en cuenta las categorías de forma, contenido y efectos, siendo esenciales para la configuración del mecanismo de control, so pena de su insuficiencia.

En cuanto a la forma, entendida esta como el modo de existencia de la cosa, que depende del contenido mismo, limitándolo o facilitando su desarrollo, a la vez que expresa “el nexo interno y el modo de organización, de interacción de los elementos y procesos del fenómeno tanto entre sí como con las condiciones externas”,²⁴ y vinculada al ámbito de la Rendición de Cuentas, se refiere al aspecto externo, al modo en que se manifiesta el mecanismo de control que en este marco se aborda. Consiguientemente, con ese carácter de esenciales, valen mencionarse periodicidad, contradicción, diálogo bilateral y publicidad.

El principio de *Periodicidad* alude a la repetición regular de una cosa cada cierto tiempo²⁵ y en el marco de la Rendición de Cuentas es un asunto ineludible a los efectos del control. Resulta una necesidad que se fije en intervalos relativamente cortos a fin de que posibilite un examen continuo y sistemático del objeto o del sujeto controlado, constituyendo así una garantía de preservación del bien o de rectificación de conductas desviadas, a la vez que se dota de permanente actualidad al contenido de la información que se brinda.

Este principio tiene entre sus ventajas el permitir que se pueda seguir el *tractus* de la gestión, y que esta pueda moldearse en relación con las necesidades y exigencias del momento; con lo que evita que malas prácticas o malos ejercicios se extiendan en el tiempo, coadyuva a distinguir el avance o retroceso entre un período y otro, y a modificar, de forma oportuna, una conducta lesiva. De lo antes expresado se infiere que la periodicidad es condición *sine qua non* para ejercicios eficaces y útiles de Rendición de Cuentas, que carecerían de sentido si esta no es prevista. En las más recientes Constituciones Latinoamericanas se consignan períodos anuales para exigir cuentas.²⁶

24 Ver Enciclopedia Universal Ilustrada, ed. Espasa-Calpe. SA, Tomo 25, 1926, pp. 190-191.

25 Diccionario Manual de la Lengua Española, Larousse Editorial, S.L., 2007.

26 Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero del 2010, prevé en los artículos 114 y 116, la responsabilidad del Presidente de la República y del Defensor del

La *Contradicción*, en tanto fuente interna de todo movimiento, raíz de la vitalidad, cobra importancia como principio configurativo de la Rendición de Cuentas, pues no se trata de aportar simples relatorías de hechos pasados o acciones adoptadas, sino que supone la existencia, además de la parte que informa, de una contraparte dotada de oportunidades para esgrimir lo que no cree acertado. Si la contradicción es la base del desarrollo, se dota de voz a ambas partes de la relación política, tanto al que rinde el informe y es objeto de control a través de la Rendición de Cuentas, como al otro que recibe el informe y que ha de tener la oportunidad de no conformarse con la actitud pasiva de ser mero oyente, sino que adquiere el derecho de poder manifestar sus inconformidades con lo expresado, resaltar inconsistencias en el discurso del primero, así como proponer el debate sobre algún aspecto en particular.

Este principio de contradicción es una consecuencia de la titularidad de la soberanía y es una vía por la cual los titulares de la facultad pueden pedir que las encargados de rendir cuentas les informen sobre sus decisiones, o les pueden pedir que expliquen sus decisiones. El hecho mismo de que puedan preguntar por hechos o por razones envuelve la posibilidad de interpelar, o de compeler a uno para que dé explicaciones o descargos sobre hecho cualquiera de forma tal que lo uno es resultado lógico de lo otro, por lo que bajo ningún concepto se debe entender el cuestionamiento como simples preguntas o instrumentos de información, pues sería olvidar el sentido fiscalizador que les es propio, y que la pregunta es un medio de contrastar, influir, fiscalizar. Se debe añadir que si la compulsión se realiza con el fin de que se justifique una u otra acción o decisión; entonces, viene a complementar el principio de la justificación, cuando este no ha funcionado o lo ha hecho defectuosamente.

Pueblo de rendir cuentas anualmente ante el Congreso Nacional. De igual manera se consigna en la Constitución de la República del Ecuador, 2008, en sus artículos 130, 179, 203 y otros, en los que fija el deber del Congreso Nacional de conocer los informes anuales del Presidente de la República, de los ministros de Estado, del Defensor del Pueblo y del Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El *Diálogo o la bilateralidad* en el diálogo es otro de los principios más importantes en la configuración de la institución objeto de análisis, junto con el anterior, y denota el carácter interactivo y dinámico de la misma. La palabra diálogo debe entenderse en toda su dimensión, como comunicación en dos sentidos: decir, pero también escuchar, por lo que ha de establecerse una relación comunicativa entre los actores que exigen y los que rinden cuentas, que los hace hablar a ambos, involucrándose en un debate público que debe resultar un puente de comunicación permanente. Así, entonces la Rendición de Cuentas, “es opuesta no solo al ejercicio mudo de poder sino también a los controles mudos y unilaterales del poder”,²⁷ por lo que el diálogo ha de ser crítico, pues no es un juego de un solo tiro, sino interactivo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contraargumentos, “la Rendición de Cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo”,²⁸ y en el sustrato de este instituto debe estar la obtención de decisiones colectivas a través del intercambio racional de argumentos, donde los participantes se esfuercen por resolver un problema dentro de un clima de tolerancia, reafirmandose su importancia no solo como mecanismo de control, sino que deviene forma de participación política, y concreción de soberanía popular.

Así, la rendición de cuentas no solo ofrece un vehículo para conocer cómo se ejerce el poder, sino que su valor radica en la influencia que se pueda ejercer sobre la toma de decisiones y en la legitimidad de las mismas, ya que en este proceso se conforman decisiones a partir de la adopción de juicios de valor —que han resultado del intercambio de información, de argumentos e interlocuciones ofrecidos para la aclaración de las ideas y los fundamentos de las conductas o acciones—. De lo antes señalado, se deriva que este principio apunta hacia un debate que debe ser enriquecedor, por cuanto no supone la crítica por la crítica o crítica vacía y sin fundamento; sino que se debe aportar, y

27 Ver Schedler. ob. cit. p. 14.

28 Ibídem, p. 15.

a la vez recibir, una información cualificada que fortalezca la praxis del agente rendidor de cuentas y la consecución de los fines últimos.

Dado lo antes expuesto, se puede afirmar que la interacción de los dos sujetos del mecanismo de control es lo que posibilita la retroalimentación, tributando a clarificar el contenido de la Rendición de Cuentas y al cumplimiento de las funciones o tareas encomendadas. Considerada de este modo, puede argüirse que, en sede de representación, la Rendición constituye una vía para actualizar el mandato representativo, de recoger, procesar e identificar la voluntad del soberano, la voluntad que se representa.

Entiéndase la *Publicidad* vinculada tanto con la regulación del proceder, la determinación previa de los titulares facultados para exigirla y los obligados a rendirla; así como con el deber de informar, de dar a conocer las acciones y de someterse, a la vez, a escrutinio en un acto público. En tal sentido, se aprecia una estrecha vinculación con la transparencia y, para este caso, a la publicidad del acto mismo de rendición. Vista de este modo, la publicidad *ad integrum* del acto de Rendición de Cuentas constituye garantía de que el proceso se realice con la calidad y las formalidades requeridas, y es el medio mismo de realizar el control. El principio, además, supone la permisividad que debe darse al público para conocer quiénes, sobre qué, cómo o cuándo y ante quién, se desarrollan los actos; así como las consecuencias posibles que ella arroje como resultado. Solo así la rendición será expresión del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades y a emitir criterios sobre ellas, o a saber el resultado o causas de posible exigencia de responsabilidad; además de que contribuye a orientar respecto de aquellas cuestiones a las que se obliga a rendir cuentas el agente; y por tanto, tiene una arista educativa, y de cultura y orientación política.

El principio *Configurativo*, último de los relativos a la forma, puede concretarse en dos sentidos: viabilizando el acceso directo del

público a la realización de las actuaciones o posibilitando a los medios de difusión masiva el acceso a dichos actos, y con ello a divulgar la información a los grandes sectores de la población, pues los ejercicios confidenciales, realizados a puertas cerradas, generalmente carecen de credibilidad, se convierten en caricaturas de Rendición de Cuentas, y por ello mismo es poco probable que “a escondidas” funcione y se perciba como una práctica eficaz de control.²⁹ En relación con lo anterior, se refuerza la idea de soberanía popular indelegable; así, la Rendición de Cuentas también, en tanto control y participación, es forma de realización de la democracia.

El otro grupo de Principios son los relativos al contenido, entendiendo este como el conjunto de elementos y procesos que constituyen la base de los objetos y condicionan su existencia misma;³⁰ lo que marca y determina la esencia y el ser de los fenómenos y elemento rector de su desarrollo. Así entonces, está claro que la Rendición de Cuentas no se agota en el aspecto formal del ejercicio, que no es solo cómo, cuándo, quién y ante quién se debe rendir cuentas; y entonces surgen otras interrogantes respecto al contenido de esta institución: ¿sobre qué se debe rendir cuentas?, ¿qué le interesa al destinatario de la Rendición de Cuentas saber?

Entre los más significativos relativos al contenido, se abordan los principios informativo, argumentativo, y de prospección/retrospección.

El principio *Informativo*. La información es la piedra angular que sostiene la vida y por consiguiente el mundo; y aplicado a la Rendición de Cuentas, ella en sí misma lo reclama como esencial.

29 Ver Sánchez Hernández, M.A. El Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca), Tesis doctorales de Economía, p.20. <http://www.eumed.net/tesis/2008/mash/EI%20principio%20de%20publicidad.htm>.

30 Ver Abbagnano, Diccionario de filosofía, Fondo de Cultura Económica, México 1963, p. 566.

Ha de determinarse claramente a un sujeto que conoce un objeto en una realidad social determinada, o una acción o conjunto de acciones ejercidas por un sujeto específico, las que se convierten de transmisoras de un conocimiento en conocimiento mismo, con lo que se abre un amplio cuadro de contenidos posibles, dado que esta evalúa: procesos de toma de decisión, resultados de las políticas públicas, capacidades personales de los políticos y funcionarios, apego a los procedimientos establecidos, resultados esperados, uso del dinero público, eficiencia, constitucionalidad, entre otros aspectos de igual importancia.

Esta dimensión o carácter de la Rendición de Cuentas resulta la más difundida y la más potenciada, hasta el punto de que en ocasiones erróneamente la acción de rendir cuentas se circunscribe a informar; pero es más amplia, comprende tanto “el derecho a recibir información como la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios”.³¹ El postulado anterior evidencia cómo los principios que aquí se explican no se deben ver aislados; *contrario sensu* se impone su integración por cuanto de manera individual expresa un ejercicio incompleto del mecanismo.

A esta obligación de informar se le denomina doctrinalmente transparentar. Para Ugalde, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”, reportar o explicar sus acciones, mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público, o ejercer el control de la gestión pública sustentándose con mejorar la información amplia sobre la gestión.³² La principal diferencia de esta categoría con la publicidad consiste en que esta última tiene por objeto el acto y la primera la información. La transparencia es publicidad de la información, un híbrido de las dos categorías mencionadas.

31 Ver Schedler, ob. cit., p. 32.

32 Ver Ugalde, ob. cit., p.17.

Fundado en lo antedicho, se entiende en los marcos de este estudio, por transparencia,³³ el acceso a la información oportuna, suficiente, relativa al desempeño del agente rendidor de cuentas; por cuanto, resulta imprescindible en la configuración de la institución objeto de este trabajo, en tanto importante para la determinación de la esencia de la misma.

Se debe hacer énfasis en la calidad, objetividad y necesidad de la información que se aporte y que se solicita. Ello, dado que “muchas veces la Rendición de Cuentas se agota en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible ni bien estructurada, en el espacio público”.³⁴ En el sentido anterior, Schedler logra graficar la esencia de lo que ha devenido la Rendición de Cuentas, y la confusión de su contenido con la categoría transparentar; de forma tal que esta se ha circunscrito a la dimensión informativa, en franco menoscabo del carácter dinámico y la riqueza de la misma. Un ejemplo de lo antedicho lo proporciona el hecho de que en la región se han promulgado Leyes de Acceso a la Información,³⁵ o se han creado órganos institucionales³⁶ que se convierten en garantes de estas leyes y exigencias.

33 Ferreiro distingue dos modalidades de transparencia: activa y pasiva. La primera consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión pública. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que, con la periodicidad que la norma señale, publiquen toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. La transparencia pasiva, siguiendo a este autor, denota la obligación del Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos. Citado por: Emmerich, G. Transparencia, Rendición de Cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana; Polis 04 volumen DOS, 2004, p.80.

34 *Ibíd.*, p. 20.

35 Ver la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, México, de 11 de junio de 2002, mediante la cual se reglamenta lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión; y además de clarificar los diferentes elementos de la información pública, define la que tiene un carácter de acceso público y de acceso confidencial.

36 Siguiendo el ejemplo mexicano, la CTAINL, Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como agencia especializada que tendría a su cargo “atribuciones de operación y decisión sobre el derecho de acceso a la información pública, así como las relativas a la promoción, difusión e investigación para crear una cultura sobre ese derecho”, la cual es el antecedente inmediato de la [CAIP].

El principio *Argumentativo o Justificativo* involucra “el derecho a recibir una explicación por parte del agente rendidor de cuentas y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”;³⁷ y puede añadirse que esta noción aporta mucho más al contenido del instituto, pues se trata de explicar lo informado y el porqué de una u otra decisión o acción. Es, en esencia, complementario del principio antes explicado, pero tampoco debe ceñirse la rendición a ello, pues debe ser un proceso proactivo en el que los actores sujetos a ella, informen y justifiquen sus planes de acción, comportamiento y resultados. *Ergo*, no se trata solo de la emisión de información sobre los actos, o del dato frío que para legos nada expresa; sino que se cualifica con la explicación y la justificación de los mismos, lo que conduce a desechar prácticas arbitrarias o abuso de poder que se limitan a solo enunciar elementos.

Este principio evita que se produzca una proliferación de controles estadísticos sin análisis de los datos; e impide además que los ejercicios de control devengan en excesivos tecnicismos; todo lo cual ha de redundar en una mayor accesibilidad y comprensión de la información que se brinda, así como en la calidad del ejercicio.

Por último, los principios de *Prospección/ Retrospección* de la información que se brinda también pautan la manera de aportarla o justificarla, en dos dimensiones temporales: pasado y futuro; constante y permanente u oportuna respecto al hecho o actuación. Los principios antes señalados nos llevan a entender a la Rendición de Cuentas como una totalidad, integrada por diferentes momentos en el eje temporal, que configuran la siguiente tipología: prospectiva respecto a la participación en el diseño de las políticas públicas, y retrospectiva en cuanto a evaluación posterior de las políticas llevadas a cabo. A la pregunta relativa de sobre qué se rinde cuentas, la respuesta idónea sería: se rinde cuentas sobre lo que se pretende hacer, y sobre los resultados de lo que se ha hecho.

Es por lo anterior que se ha abordado como un criterio clasificatorio la dimensión temporal con que se brinda la información,³⁸ y se distingue entre Rendición de Cuentas de decisiones pasadas y Rendición de Cuentas de aquello que se piensa hacer; o también llamado Controles *ex post*, o sea, cuando se ejerce sobre los resultados, “lo que se hizo”, y *ex ante* “lo que se pretende hacer”. En este último vale insistir por su marcada importancia, pues no basta con monitorear y reaccionar sobre los resultados de la acción pública. La prospección de acciones procura que se divulguen las acciones futuras, y se construyan al unísono, colectivamente; lo cual constituye a todas luces, una forma de legitimarlas.

Es oportuno señalar que aun cuando es importante el control posterior, tampoco debe la Rendición de Cuentas ocurrir solo al final de una gestión, pues aquí solo se evalúan sus resultados y no pueden tomarse medidas correctoras del rumbo de la actuación o reparadoras inmediatas de posibles lesiones a derechos; por ello, es menester que se produzca esta forma de control durante el proceso mismo de la gestión, ya que así se asegura el seguimiento objetivo y la evaluación de la evolución o rectificación y desenlace de las acciones del agente, entrelazándose así con el principio de la periodicidad.

Por último, los Principios relativos a los efectos, a lo previsible a partir de una causa; y en el entorno de la Rendición de Cuentas los efectos traen causa del propio ejercicio del mecanismo de Control. En cuanto a los efectos de las rendiciones de cuentas se identifican los principios de *Vinculación* y *Punición*, los cuales tributan a que el instrumento no se circunscriba a un mero dar a conocer sin consecuencias.

El primero es el principio de *Vinculación*. En esta ocasión se alude al carácter vinculante del mecanismo, como la obligatoriedad de cumplir las indicaciones y los mandatos del llamado principal, que

38 Isunza se refiere a la Rendición de Cuentas en los términos de “prospectiva”, “procesal” y “retrospectiva. Ver Isunza Vera, ob. cit., p. 9.

surgen —desde la noción del control horizontal— de los acuerdos en las rendiciones de cuentas y cuyo desconocimiento afecta la eficacia misma del control y la autoridad del ente que controla, dado que la vinculación es condición *sine qua non* para que el ejercicio de este mecanismo no sea meramente formal, o teatral. Usualmente, cuando se alude al *accountability* anglosajón se significa con ello la presentación explícita y normalmente por escrito, de los resultados obtenidos por una institución o un programa.³⁹

Así también, desde una perspectiva del ejercicio de la democracia directa, la rendición de cuentas es una necesidad que asegura la concreción del principio de soberanía al posibilitar al pueblo un rol activo en la toma de decisiones y no ser un mero destinatario de estas.

Existe una marcada relación de dependencia entre la vinculación de los resultados de los ejercicios de Rendición de Cuentas con el principio de prospección, y la retroalimentación que propicia el diálogo, de suerte que el representante o autorizado queda obligado al cumplimiento de lo que se le requirió. Se debe analizar el hecho de que si de las prácticas de la Rendición de Cuentas resultaren meras recomendaciones, ¿qué sentido tendría la evaluación? Una recomendación es insuficiente para lograr resultados del ejercicio del necesario control y tendría el mecanismo, en el sentido anterior, un carácter puramente moral o exhortativo. El hecho de no tener la obligatoriedad de cumplir los compromisos, acuerdos de la Rendición de Cuentas por parte del obligado a ello, hace que el ejercicio se vuelva un rito sin ningún efecto; un mero dar a conocer sin incidencia en la dinámica decisoria del ejercicio del poder; por ello, resulta *argumentum ad absurdum* de la comunicación retrolimentativa o de una prospección de acciones por parte del sujeto rendidor que no quede obligado a su cumplimiento. Si no se observa la importancia de este principio,

39 Ver Cohen, J. “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa” En: Revista Metapolítica, Volumen 4 abril/junio, 2000.p.30.

la Rendición de Cuentas termina convirtiéndose en desincentivo para ambos sujetos del proceso, potenciando una deslegitimación del mismo, con la posible y consiguiente pérdida de confianza en el sujeto a controlar y en la labor que ha realizado.

En torno a la relación entre los principios de la justificación y la vinculación como ejes de la Rendición de Cuentas, Cohen afirma lo siguiente: “El concepto de justificación provisto por el núcleo del ideal de la democracia deliberativa puede ser capturado en un procedimiento ideal de deliberación política. En tal procedimiento, los participantes se ven como iguales entre sí; aspiran a defender y criticar instituciones y programas en términos de consideraciones que otros tienen razones para aceptar (...); y están dispuestos a cooperar de acuerdo con los resultados de tal discusión, considerando esos resultados como obligatorios”.⁴⁰

Como último principio de los aquí comentados y vinculado a los efectos, vale apuntar el *Punitivo*. Del resultado de la rendición de cuentas debe derivar, si fuere necesario, la exigencia de responsabilidad de los implicados y pena, castigo o represión.⁴¹ Básicamente, se apunta a que los agentes rendidores “no solamente nos cuenten qué han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas”,⁴² pues sería un sin sentido que los actores que demandan cuentas no tengan capacidad de aplicar o solicitar ante las autoridades competentes las sanciones pertinentes. En correspondencia con lo antes expuesto, los gobernantes y funcionarios deben temer sanciones o esperar premios de su comportamiento y solo se verán obligados a informar y explicar acerca de sus actuaciones, si está presente el componente sancionatorio para prevenir los comportamientos indebidos.

40 Ibídem.

41 Ver Ossorio, M. “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”, 1ª Edición Electrónica Datascan, S.A., Guatemala, C.A., p. 796.

42 Ver Schedler, Ob. Cit. p. 16.

Un ejemplo de la manera de desvirtuar la Rendición de cuentas por falta de sanción, lo proporciona Emmerich, al comentar de algunas legislaciones latinoamericanas, los informes presidenciales,⁴³ que según este autor “se convierten a menudo en ejercicio formal y sin consecuencias, en instancia para la autocomplacencia y la apología”.⁴⁴

En relación con lo antepuesto, se señala que ejercicios de Rendición de Cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de Rendición de Cuentas, inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad: “Si camina de la mano con la impunidad, la Rendición de Cuentas, aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder”.⁴⁵

El principio que aquí se explica, refuerza la vinculación de los resultados de los ejercicios de Rendición de Cuentas que se defiende en el apartado anterior. Ello, fundado en que debe posibilitarse, frente a un incumplimiento de lo que queda obligado el agente rendidor, la exigencia de responsabilidad; entendiendo esta última como la imputación de los resultados y consecuencias de un hecho a una persona⁴⁶ y el castigo en que debe traducirse tal imputación.

En el lenguaje doctrinal relativo a la Rendición de Cuentas cuando se alude a responsabilidad, se quiere hacer énfasis en los efectos conminatorios de una deficiente gestión del agente rendidor.⁴⁷ La

43 En la práctica política contemporánea latinoamericana, sobre la homologación entre rendición de cuentas y la presentación de informes del Ejecutivo, típico del sistema presidencialista, ver los arts. 171.7, 150.15, 189.12, 170.10, 237, 69 de las Constituciones de Ecuador, Nicaragua, Colombia, Bolivia, Venezuela y México respectivamente; informes que, las más de las veces, devienen rito sin control real, y con ellos se ha buscado conocer el posicionamiento político del órgano sobre determinados asuntos que afectan a la nación, o encausar la legislación.

44 Ver Emmerich, G. E. ob. cit., p. 78.

45 Ver Schedler, ob. cit., p. 17.

46 Vid: Díez-Picazo, L.M., *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Editorial Crítica, 2000, p.77.

47 Vale aclarar que con la mención a la responsabilidad no se hace referencia a la responsabilidad política que de los sistemas parlamentarios se ejecuta mediante la aprobación de mociones de censura por el parlamento para condenar errores del gobierno.

trasgresión de un deber de la función puede consistir en la violación de las atribuciones o deberes que le impone la titularidad del oficio, o causar un daño patrimonial o configurar un delito de carácter penal, pudiendo deducirse entonces que la responsabilidad es multifacética, que puede ser política, administrativa, civil e incluso penal. Las responsabilidades citadas no son excluyentes, es decir que un mismo hecho puede atraer sobre el agente que lo cometa dos de esas responsabilidades, y a veces hasta tres, puesto que cada una tiene una finalidad específica distinta de las otras.

Ahora bien, cuando en teoría se alude a responsabilidad política se hace un desdoblamiento entre responsabilidad política institucional y responsabilidad difusa. La primera consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado ejerce sus funciones y provoque el cese o la dimisión del titular de este último; se expresa en mecanismos institucionales como la moción de censura y la cuestión de confianza, propio de los sistemas parlamentarios,⁴⁸ donde la legitimidad del gobierno depende del Parlamento, y de la confianza de una Asamblea. Por otro lado, en la forma presidencial de gobierno, tanto el ejecutivo como el legislativo emanan directamente del electorado, ante el que son responsables; y, de este modo, no conocen otra forma de responsabilidad política que la que se denomina difusa, o directa al electorado y de ahí su limitación.

En la relación político-constitucional de representación sin depósito de confianza, los representantes están sujetos a control por cuanto se ha hecho una delegación parcial de facultades, no de poder. Así, la Revocación del Mandato, en los casos que está prevista, se erige

48 Responsabilidad política que tuvo su origen en los sistemas parlamentarios, también ha pasado a los sistemas presidenciales, fenómeno que ha sido denominado como parlamentarización de los sistemas presidenciales. Ver Valadés, D. La parlamentarización de los sistemas presidenciales, México, IIJUNAM, 2007, señalando como ejemplo fehaciente la Constitución Venezolana en su Artículo 187. 10. “Corresponde a la Asamblea Nacional: dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras (...) el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra”.

en la más drástica de las formas de sanción o castigo; y pone fin al vínculo que se establece entre representante y representado. De tal forma, resulta interesante el hecho de que la Revocación se erige no solo en instrumento de Control popular *per se*, sino se encuentra implícita en una de las dimensiones de la Rendición de Cuentas: la punitiva.

Teniendo presente la severidad de la Revocación, las sanciones no deben circunscribirse a ella, por lo que han de existir en la ley otras formas como la Amonestación Pública, medidas disciplinarias o pecuniarias, todo ello ajustado a las características de la transgresión que se quiera evitar por parte del representante. El principio apunta a que se estatuyan las sanciones, un catálogo de ellas dependiendo de la gradación de la infracción; o a que de forma integral se prevea como vehículo directo para activar otras medidas que el ordenamiento jurídico pueda ofrecer.

IV. In fine

El comportamiento práctico de cualquier institución estatal o administrativa es reflejo de las nociones que predominan sobre su esencia y función, así como los principios deontológicos que la configuran, previstos en su ordenación jurídica.

Respecto a la Rendición de cuentas, también la praxis ha mostrado la importancia de la previsión de ciertos principios rectores para que esta pueda ser instrumento de control, así como las consecuencias de no atender al deber ser apuntado, tanto en su normativa como en las propias decisiones políticas que desde el centro de poder se adoptan.

En consecuencia, además de una normativa coherente que prevea la rendición de cuentas, tanto como control vertical u horizontal, para verificar y validar el ejercicio del poder en la cotidianeidad, en época de grandes transformaciones económico-sociales y de estructuras

administrativas se hace necesario volver a mirar al control, que ha de ser efectuado en períodos breves, de forma estable, con profundidad y cuestionamiento de lo que se informa; que a su vez debe estar bien argumentado, a fin de que los representantes y la población puedan conocer y evaluar resultados y aprobar proyecciones. Para lograr esta pretensión, importa que se cuide tanto la publicidad cotidiana de la actuación de órganos y representantes, como del acto mismo y de toda la información que se ofrezca, facilitando el conocimiento del pueblo, la relegitimación del representante y de la actuación del órgano. Así el control, en su variante de rendición de cuentas, es garantía de desarrollo.

Bibliografía

Abbagnano, N. Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

Ackerman, John. Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial, Documento de trabajo del Banco Mundial No.31. Washington, D.C., 2004.

Ackerman, Susan Rose. Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación democrática. Perfiles Latinoamericanos, Sección Varía.26, Julio-Diciembre 2005.

Aragón, Manuel. Constitución, Democracia y Control, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 88, México, 2002.

Artiga González, Álvaro. Propuesta de Mejora de la Rendición de cuentas en el Sector Público de El Salvador. Informe final, Universidad Centroamericana, s/f.

La Rendición de Cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política

Martha Prieto Valdés / Leyanis Isabel Zorrilla Romero

Bautista, Raymundo Castillo. De la rendición de cuentas a la reforma cero, más allá de un gobierno ético, <http://www.eumed.net/ce/2005/rcb-rend.htm>, (accedido, Marzo,12 de 2012).

Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

Bonnemaison, María A.. Mecanismos Constitucionales de Control del Poder Público, Centro de Estudios Políticos y Administrativos de La Facultad de Derecho de La Universidad de Carabobo, s/f.

Cohen, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. En: Revista Metapolítica, Volumen 4 abril/junio, 2000.

Consejo Científico del CLAD, La responsabilización (*accountability*) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. En CLAD. La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD- BID- EUDEBA. Buenos Aires, 2000.

Crespo, José A. Fundamentos Políticos de la Rendición de cuentas Serie: Cultura de la Rendición de cuentas Auditoría Superior de la Federación, México, D.F, s/f.

Cunill Grau, Nuria. La Rendición de cuentas y el Control social .Una aproximación conceptual, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales, para la conferencia internacional sobre Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, México, 2007.

de Vega, Pedro. Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual, Universidad Complutense de Madrid Working Paper n.141., s/f.

Diez-Picazo, Luis María. La criminalidad de los gobernantes, Barcelona, Editorial Crítica, 2000.

Emmerich, Gustavo Ernesto. Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana; Polis 04 volumen DOS, 2004.

Engels. F. De la autoridad, Marxists Internet Archive, noviembre de 2000.

Guzmán Hernández, Yan. Representación en política, instituciones de democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela – Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política, Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, 2007.

Hidalgo, Teresita Graciela y Beatriz Zorrilla, Liliana. La Rendición de cuentas. Un instrumento de control y vigencia permanente, Jornadas universitarias de contabilidad, Montevideo, Uruguay, noviembre 2008.

Isunza Vera, Ernesto. Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana. Trabajo presentado en la conferencia “Estrategias de Accountability Social en América Latina. Acciones legales, medios de comunicación y movilización”, Universidad Torcuato di Tella, 2003, <http://www.utdt.edu/Upload/115332677163199500.pdf>, (28 de Septiembre de 2007).

O'Donnell, Guillermo. Democracia Delegativa. En Contrapuntos. Paidós. Buenos Aires, 1997.

La Rendición de Cuentas; principios configurativos de su noción como expresión de la participación política

Martha Prieto Valdés / Leyanis Isabel Zorrilla Romero

----- Accountability Horizontal. En *Ágora*. Cuaderno de Estudios Políticos N°8. Año 4. Verano de 1998. Buenos Aires, 1998.

Ószlak, Óscar. ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, 28 - 31 de octubre de 2003.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

Peruzzotti, Enrique. Marco conceptual de la Rendición de cuentas, Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.

-----Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina, Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, s/f.

Prieto Valdés, Martha. El control como instrumento de aseguramiento de derechos y de la continuidad del diseño, Conferencia magistral en VIII Encuentro de la Sociedad de Derecho Constitucional y Administrativo, La Habana, abril 2 del 2008.

Przeworski, Adam. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal- agente. En *Revista Argentina de Ciencia Política* N°2. Diciembre de 1998.

Salazar, Luis y Woldemberg, José. Principios y valores de la Democracia, Instituto Federal Electoral, quinta edición, México D.F., 2001.

Sánchez Hernández, Mauro Alberto. El Órgano de Fiscalización Superior y el instituto estatal de transparencia y acceso a la información pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca), Tesis doctorales de: Economía <http://www.eumed.net/tesis/2008/mash/EI%20principio%20de%20publicidad.htm>, (Accedido, Enero 10 de 2012).

Schedler, Andreas. ¿Qué es la Rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia, núm. 3, sexta edición, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

Shende, Suresh y Bennett, Tony. Transparency and Accountability in Public Financial Administration. En: Transparency and Accountability in the Public Sector in the Arab Region. Project Advisory Group Meeting. Draft: 24 Mayo 2002.

Turovtsev, Víctor. El Control popular en la sociedad socialista, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1975.

Ugalde, Luis Carlos. Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México. Instituto Federal Electoral. México, 2002. http://www.ife.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf, (Acceso abril 10 de 2012).

Valadés, Diego. La parlamentarización de los sistemas presidenciales, México, IIJUNAM, 2007.

Fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la revocación del mandato en Cuba como mecanismo de control popular

Marcos A. Fraga Acosta*

1. A manera de introducción

Desde el surgimiento del Estado como organización política de la sociedad, los enfrentamientos entre clases y grupos sociales han determinado la existencia de diferentes formas y regímenes de gobierno. De esta forma, y sujeta a las más diversas clasificaciones, la estructuración política de los conglomerados sociales ha variado entre dos principios fundamentales: la mayor o menor participación política activa de cada uno de los miembros de dicho conglomerado. Entre monarquías y tiranías, aristocracias y oligarquías, democracias y demagogias,¹ ha evolucionado el régimen político de los Estados. En la actualidad, la llamada democracia, sea monárquica o republicana, goza de la mayor aceptación social como modelo ideal de gobierno, con independencia del criterio de valoración sobre las características y principios que han de regir a la misma.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana (2011). Máster en Derecho Constitucional y Administrativo por la propia casa de altos estudios (2013). Notario Público. Profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana desde el año 2011, donde imparte la materia de Teoría del Estado. Correo electrónico: marcos@bufeteinternacional.cu

1 Esta clasificación de las formas de gobierno es realizada por Aristóteles en su “Política” teniendo en cuenta la cantidad de personas que detentaban el poder y la pureza del ejercicio del mismo. Ver Fernández Bulté, Julio: Teoría del Estado y del Derecho, Teoría del Estado, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004, pp. 82-83.

En el caso de la concepción socialista de la democracia, o teoría de la democracia socialista, uno de sus principios rectores fundamentales resulta la existencia de controles populares sobre la actuación de los órganos del Estado. De esta forma, las más diversas vías para concretar este principio han sido puestas en práctica, algunas heredadas de sistemas democráticos anteriores, otras con una realización más vinculada al avance del socialismo, entre otras: elecciones, plebiscitos, iniciativa legislativa y/o constituyente popular, referendos, rendición de cuentas y revocación.

La revocación como mecanismo de control popular a los gobernantes, encuentra sus antecedentes históricos previamente a la ideología socialista, desde el pensamiento político grecolatino pueden evidenciarse pautas que marcan la necesidad de su implementación. Así, afirma Aristóteles que “...es notorio que en muchas ocasiones los participantes de esta magistratura [éforos] se han dejado corromper por el soborno y el favoritismo en asuntos de interés común. Por eso sería mejor que no fueran irresponsables”; para concluir “es conveniente para la democracia (...), y suele ser un carácter de ella, el que todos elijan a los magistrados, les exijan cuentas y administren justicia”.² La rendición de cuentas puede considerarse como uno de los primeros mecanismos de control popular sobre la gestión del gobierno electo y condición previa al ejercicio de la revocación.

En igual sentido, expone posteriormente Rousseau: “...los depositarios del poder ejecutivo no son los dueños del pueblo, sino sus funcionarios; que puede nombrarlos y destituirlos cuando les plazca...”.³ Y asimismo afirma, en relación con su teoría del contrato social, que “no existe en el estado (*sic*) ninguna ley fundamental que no pueda revocarse, incluso el mismo pacto social, pues si todos los ciudadanos

2 Aristóteles: Política, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1976.

3 Rousseau, Jean Jacques: El contrato social o principios de Derecho político. En: Obras Escogidas, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1973, p. 665.

se reuniesen para romperlo de común acuerdo, es indudable que el acto sería legítimo”.⁴

En la teoría política socialista es Lenin quien desarrolla la doctrina de la democracia socialista y del control popular directo como principio rector de la misma. No son pocos los escritos y discursos en los que se refiere a la necesidad de establecer dichas vías directas de control para asegurar un gobierno en función del proletariado, en función del pueblo.⁵ Lenin no se conformaba solamente con los procesos electorales como forma de realización de la democracia; consideraba necesario un vínculo inmediato, real y permanente, entre el elector y el elegido. De esta forma, la periódica rendición de cuentas del elegido a su electorado y la posibilidad de revocación del mandato otorgado por este en caso de insatisfacción sobre la gestión realizada son concebidas en el pensamiento leninista como derechos inherentes al elector. Por ello, es a partir de la doctrina de Lenin que puede ser construida una teoría socialista de la revocación del mandato popular, establecer sus presupuestos, determinar sus principios.

2.- La democracia socialista en la doctrina leninista

2.1. La democracia socialista en la doctrina de V. I. Lenin. Mecanismos de control popular de la gestión de los gobernantes

Con el avance de las formas mercantiles de producción, la acumulación de capitales y el desarrollo industrial y del Estado burgués, se consolida una nueva clase social: el proletariado. Esta clase será la impulsora de nuevas revoluciones por toda Europa las que, en algunos casos,

4 Íbidem, p. 666.

5 Entre otros textos y discursos se pueden citar: Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado; La Revolución proletaria y el renegado Kautsky; Tesis, discursos y resolución del Primer Congreso de la Internacional Comunista; Discurso ¿Qué es el poder soviético?; y Acerca del Estado. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f.

conllevarían algunas reformas sociales pero sin lograr una transformación significativa del sistema económico y político instaurado tras la toma del poder por la burguesía.

Durante este proceso de consolidación del proletariado como clase, Carlos Marx y Federico Engels analizaron la situación revolucionaria del mismo, concluyendo que “el primer paso de la revolución obrera es la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia”.⁶

Asimismo, respecto a la cuestión de la participación popular en la toma de decisiones políticas, en su artículo “La guerra civil en Francia”, Marx valora la trascendencia de la Comuna de París. En este sentido, describe su dinámica funcional: “La Comuna estaba formada por los consejeros municipales elegidos por sufragio universal en los diversos distritos de la ciudad. Eran responsables y revocables en todo momento”, y continúa: “Las comunas rurales de cada distrito administrarían sus asuntos colectivos por medio de una asamblea de delegados en la capital del distrito correspondiente y estas asambleas, a su vez, enviarían diputados a la Asamblea Nacional de delegados de París, entendiéndose que todos los delegados serían revocables en todo momento y se hallarían obligados por el mandato imperativo (instrucciones) de sus electores.”⁷ Posteriormente concluye: “La Comuna dotó a la república de una base de instituciones realmente democráticas.”⁸

De la ideología marxista toma Lenin los presupuestos básicos no solo para llevar adelante la Revolución proletaria en Rusia, sino también para el desarrollo de su construcción teórica de la democracia

6 Marx, Carlos y Federico Engels: Manifiesto del Partido Comunista. En: Marx, C. y F. Engels: Obras escogidas en tres tomos, Tomo 1, Editorial Progreso, Moscú, 1973, p. 129.

7 Marx, Carlos: La guerra civil en Francia. En: Marx, C. y F. Engels: Ob. cit., Tomo 2, pp. 233 y 234.

8 Íbidem, p. 236.

socialista en el nuevo Estado proletario. “Esta experiencia histórica de todas las revoluciones, esta lección —económica y política— de alcance histórico universal, ha sido resumida por Marx en su fórmula breve, tajante, precisa y brillante: dictadura del proletariado”,⁹ afirma Lenin al concluir su análisis sobre los presupuestos fundamentales de la transición del capitalismo al socialismo en su artículo “Las tareas inmediatas del poder soviético”.

En toda su obra, Lenin hace también continuas referencias a los análisis de Marx sobre la democracia burguesa, su esencia clasista y su falsedad. No obstante, es en su libro “La Revolución proletaria y el renegado Kautsky” donde expone Lenin con mayor amplitud el papel directriz de las tesis marxistas en el proceso de construcción del Estado socialista. “Para mayor evidencia, veamos lo que decían Marx y Engels de la dictadura a propósito de la Comuna”; “Una persona que compartiera en serio la idea de Marx de que el Estado no es más que una máquina para el aplastamiento de una clase por otra, que se hubiera parado a meditar sobre esta verdad, no habría podido llegar nunca al absurdo de decir que las organizaciones proletarias, capaces de vencer al capital financiero, no deben transformarse en organizaciones del Estado”; “¿Es o no verdad que la república parlamentaria democrático-burguesa es inferior a una república del tipo de la Comuna o de los Soviets? Este es el *quid* de la cuestión; pero Kautsky lo elude. Kautsky “ha olvidado” todo lo que Marx dice en su análisis de la Comuna de París”;¹⁰ afirma Lenin.

En un principio, pensaba Lenin que el proletario debía utilizar las instituciones burguesas en la preparación de la Revolución.¹¹ Luego,

9 Lenin, V. I.: Las tareas inmediatas del poder soviético. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 61.

10 Lenin, V. I.: La Revolución proletaria y el renegado Kautsky. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, pp. 85, 96, 102-103.

11 Lenin afirma en su artículo “Respuesta a P. Kievski (Y. Piatakov)” que “la solución marxista del problema de la democracia consiste en que el proletariado, que libra su lucha de clase,

en “El Estado y la Revolución”, describe cómo habrá de desarrollarse el proceso revolucionario y qué transformaciones deberá sufrir el Estado en la transición del capitalismo al socialismo.

Primeramente, Lenin explica la falsedad de la democracia representativa liberal burguesa denunciando su carácter clasista y sus limitaciones: “Democracia para una minoría insignificante, democracia para los ricos: esa es la democracia de la sociedad capitalista. Si observamos más de cerca el mecanismo de la democracia capitalista, veremos siempre y en todas partes restricciones y restricciones de la democracia: en los detalles ‘pequeños’, supuestamente pequeños, de derecho de sufragio (requisito de residencia, exclusión de la mujer, etc.), en la técnica de las instituciones representativas, en los obstáculos efectivos que se oponen al derecho de reunión (¡los edificios públicos no son para los ‘miserables’!), en la organización puramente capitalista de la prensa diaria, etc., etc. Estas restricciones, excepciones, exclusiones y trabas impuestas a los pobres parecen insignificantes, (...) pero, en conjunto, estas restricciones excluyen, eliminan a los pobres de la política, de la participación activa en la democracia”.¹²

Posteriormente continúa, al exponer el mayor alcance de la democracia en la transición al socialismo: “En la sociedad capitalista tenemos una democracia amputada, mezquina, falsa, una democracia solamente para los ricos, para la minoría. La dictadura del proletariado, el período de transición al comunismo, aportará por vez primera la

utilice todas las instituciones y aspiraciones democráticas en contra de la burguesía, a fin de preparar el triunfo del proletariado sobre la burguesía y derrocarla”. Más adelante, posterior al triunfo de la Revolución de Octubre, explica: “Mientras la revolución no rebasó el marco del régimen burgués, fuimos partidarios de la democracia [refiriéndose a la representación burguesa]; pero en cuanto vimos los primeros destellos de socialismo en todo el curso de la revolución, ocupamos posiciones que defienden firme y resueltamente la dictadura del proletariado”. Ver Lenin, V I.: Respuesta a P. Kievski (Y. Piatakov) y Discurso de resumen de la discusión del Informe presentado por el Consejo de Comisarios del Pueblo al III Congreso de los Soviets de toda Rusia. En: Lenin, V. I., La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, pp.19 y 54.

12 Lenin, V. I.: El Estado y la Revolución. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 27.

democracia para el pueblo, para la mayoría. (...) Solo el comunismo puede proporcionar una democracia verdaderamente completa”.¹³

Y es que Lenin no se conforma con una modificación del sistema “democrático” burgués sino que elabora toda una concepción sobre una nueva democracia, una democracia de todo el pueblo que garantice la verdadera dirección por este de los asuntos públicos, una verdadera participación activa en los asuntos del Estado durante la transición al socialismo, en la reivindicación de las necesidades del proletariado como clase, en la organización de la nueva sociedad socialista: “La dictadura del proletariado, es decir, la organización de la vanguardia de los oprimidos en clase dominante para aplastar a los opresores, no puede conducir únicamente a la simple ampliación de la democracia”.¹⁴

En “Las tareas inmediatas del poder soviético” queda más claramente explicada esta posición: “El poder soviético no es otra cosa que la forma de organización de la dictadura del proletariado, de la dictadura de la clase de vanguardia, que eleva a una nueva democracia y a la participación efectiva en el gobierno del Estado a decenas y decenas de millones de trabajadores y explotados”.¹⁵

De esta manera Lenin configura, tomando como base la representación, la concreción de formas de participación directa a través de un nuevo órgano de poder estatal: el Soviet. A estos fines su fundamenta en las concepciones de la democracia directa o participativa, configuradas desde la iuspublicística romana y que determinaron la ideología política de Rousseau en sus análisis teórico-políticos. Según este último, al criticar la representación liberal burguesa, “la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste

13 *Ibíd.*, p. 29.

14 *Ídem.*

15 Lenin, V. I.: Las tareas inmediatas del poder soviético. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 61.

esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente”.¹⁶ En este mismo sentido apunta la teoría leninista al sostener la *participación efectiva* del proletariado, esto es, el pueblo, *en el gobierno del Estado*.

Prosiguiendo con una explicación más profunda del desarrollo de la organización soviética, Lenin expone: “El carácter socialista de la democracia soviética —es decir, proletaria, en su aplicación concreta presente— consiste, primero, en que los electores son las masas trabajadoras y explotadas, quedando excluida la burguesía; segundo, en que desaparecen todas las formalidades y restricciones burocráticas en las elecciones: las propias masas determinan las normas y el plazo de las elecciones, gozando de plena libertad para revocar a los elegidos; tercero, en que se crea la mejor organización de masas de la vanguardia trabajadora, del proletariado de la gran industria, la cual le permite dirigir a las más vastas masas de explotados, incorporarlas a una vida política independiente y educarlas políticamente sobre la base de su propia experiencia; en que, de este modo, se aborda por vez primera la tarea de que la población en su totalidad aprenda a gobernar y comience a gobernar. Tales son los principales rasgos distintivos de la democracia aplicada en Rusia, que constituye el tipo superior de democracia, que significa la ruptura con la deformación burguesa de la misma y el paso a la democracia socialista y a condiciones que permitan el comienzo de la extinción del Estado”.¹⁷

La razón de incorporar tan extensa cita es que la misma constituye la clave para descifrar la esencia de la democracia socialista soviética. No solo se concibe a la misma como una expresión más genuinamente popular, en comparación con la representación liberal

16 Rousseau, Jean Jacques: Ob. cit., p. 662.

17 Lenin, V. I.: Las tareas inmediatas del poder soviético. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 69-70.

burguesa, sino como el mecanismo para la verdadera participación del pueblo en la toma de las decisiones estatales, públicas. “Los Soviets son la forma superior de democracia, más aún, el comienzo de la forma socialista de democracia”,¹⁸ afirma Lenin.

De esta manera, la organización democrática soviética debía, en primer lugar, superar las limitaciones de la “democracia” burguesa (a estos fines se amplía el sufragio a la mayoría de la población,¹⁹ se eliminan las restricciones formales de las elecciones y se introducen fórmulas de control estableciendo, por ejemplo, el derecho de los electores a revocar a sus elegidos) así como, por otra parte, impulsar la educación del pueblo trabajador en la cultura política, en la cultura de gobernar.

Así lo sostiene V. Turovtsev: “Lenin indicaba que en una situación de democracia, la actividad política de los funcionarios está a la vista de todos, como la rampa del escenario ante los espectadores de un teatro”.²⁰

Para Lenin, solo de esta manera podría lograrse una legítima participación activa del pueblo en la toma de decisiones públicas, un gobierno verdaderamente popular que representara los intereses de la mayoría trabajadora. Solamente de esta forma se lograría transformar al electorado en el verdadero protagonista de la gestión pública.

18 *Ibídem*, p. 65.

19 Lenin se opone a la institución del sufragio universal en Rusia basado en la tesis de la exclusión de los explotadores en el período de transición hacia el socialismo: “Democracia para la mayoría gigantesca del pueblo y represión por la fuerza, o sea, exclusión de la democracia, para los explotadores, para los opresores del pueblo: he ahí la modificación que sufrirá la democracia en la transición del capitalismo al socialismo”, expone en “El Estado y la Revolución”. No obstante, posteriormente reconoce que la restricción del derecho al sufragio es una cuestión específica de Rusia y no un problema general de la dictadura del proletariado: “...no es indispensable para el ejercicio de la dictadura, no constituye un rasgo imprescindible del concepto lógico de dictadura”. Ver Lenin, V. I.: *El Estado y la Revolución y La Revolución proletaria y el renegado Kautsky*. En: Lenin, V. I.: *La democracia socialista soviética*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, pp. 28 y 90.

20 Turovtsev, Víctor: *El control popular en la sociedad socialista*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1975, p. 185.

**Fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la revocación del
mandato en Cuba como mecanismo de control popular**

Marcos A. Fraga Acosta

“La dictadura del proletariado debe acarrear inevitablemente, no solo el cambio de las formas e instituciones de la democracia, hablando en términos generales, sino un cambio que traiga consigo una ampliación inusitada de la utilización efectiva de la democracia por parte de los oprimidos por el capitalismo, por parte de las clases trabajadoras”,²¹ expone Lenin en una de sus tesis sobre la democracia burguesa y la dictadura del proletariado para el I Congreso de la Internacional Comunista celebrado en marzo de 1919 en Moscú.

En este sentido, concluye Vukasovic: “La esencia del concepto de Lenin sobre la democracia socialista se halla en la “conquista de la democracia” por el proletariado, mediante su participación directa en el manejo del Estado y en todos los asuntos sociales”.²² Precisamente, es en esta conquista de las instituciones de la democracia donde Lenin desarrolla su concepción del control popular sobre los elegidos por parte del electorado.²³

Tras explicar la esencia popular de los Soviets, Lenin concluye que dicha naturaleza propiciaría la estructuración y desarrollo de fórmulas de control desde el electorado, desde el pueblo, sobre la labor de los gobernantes elegidos. En el mencionado artículo “Las tareas inmediatas del poder soviético” queda evidenciada dicha conclusión: “Los Soviets (...) son instituciones “propias”, y no ajenas, para la masa de obreros y campesinos. (...) Es precisamente esta proximidad de los Soviets al “pueblo” trabajador la que crea formas especiales de control desde abajo —derecho de revocación, etc. —, que deben ser

21 Lenin, V. I.: I Congreso de la Internacional Comunista. Tesis e Informe sobre la democracia burguesa y la dictadura del proletariado. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 138.

22 Vukasovic, Milan: Lenin y la democracia socialista. En: Tito, Josip Broz et al.: Lenin en la práctica yugoslava. Con motivo del Centenario del nacimiento de V. I. Lenin, Editorial Medunarodna Politika, Belgrado, 1970, p. 36.

23 Lenin no solo se refiere en su obra a este tipo de control popular sino también a la fiscalización ciudadana de la actividad económica: “Contabilidad y control: he aquí lo principal, lo que hace falta para “poner a punto” y para que funcione bien la primera fase de la sociedad comunista”. Ver Lenin, V. I.: El Estado y la Revolución. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 42.

desarrolladas ahora con un celo particular”, y continúa, “por ejemplo, los Consejos de Instrucción Pública, como conferencias periódicas de los electores soviéticos con sus delegados para discutir y controlar la labor de las autoridades soviéticas en este terreno, son dignos de la mayor simpatía y apoyo”.²⁴

Así también, en el citado libro “La Revolución proletaria y el renegado Kautsky”, Lenin describe la naturaleza democrática del poder soviético: “El poder soviético es el primero del mundo (mejor dicho, el segundo, porque la Comuna de París empezó a hacer lo mismo) que incorpora al gobierno a las masas, precisamente a las masas explotadas.

(...) Los soviets son la organización directa de los trabajadores y de las masas explotadas, a los que da toda clase de facilidades para organizar por sí mismos el Estado y gobernarlo a su manera”, y prosigue, “la vanguardia de los trabajadores y de los explotados, el proletariado de las ciudades, tiene en este sentido la ventaja de ser el más unido (...); a él le es más fácil que a nadie elegir y controlar a los elegidos”.²⁵

El vínculo directo entre el elegido y el elector constituye una premisa fundamental en la teoría leninista de la democracia socialista. Como se puede observar, la relación entre ambos sujetos habrá de ser permanente. El fundamento de esta permanencia reside en que si bien Lenin parte de un marco representativo, asume el acto de elección como la configuración de un mandato, de una relación vinculante y directa entre electorado soberano hacia el elegido mandatario, sin la existencia de intermediario alguno. El elector, sujeto soberano en tanto miembro del conglomerado social reconocido como pueblo,

24 Lenin, V. I.: Las tareas inmediatas del poder soviético. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 73.

25 Lenin, V. I.: La Revolución proletaria y el renegado Kautsky. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 80.

mantiene las facultades políticas que le son inherentes. Al estilo romanista y rousseauiano, los elegidos no son más que instrumentos de la voluntad general, de la voluntad popular conformada por los intereses del pueblo. A estos le transmite el soberano determinadas facultades, determinadas posibilidades de actuación a fin de cumplir con su mandato. La utilización de estas facultades transmitidas será luego fiscalizada por los diversos mecanismos de control que el pueblo, titular de la soberanía, posee.

De esta manera, Lenin concibe al control popular sobre la actividad de los elegidos como un mecanismo más de legitimación de la organización soviética. Dicho control garantizaría una gestión de estos órganos de poder en función de los intereses del electorado, esto es, del conjunto de las clases trabajadoras, y aseguraría el cumplimiento de los mandatos realizados por los electores a los elegidos, contribuyendo de esta forma, a mantener el carácter popular del sistema soviético.

En este sentido, Lenin reconoce como formas de ejercicio del control popular sobre la gestión pública de los elegidos, la realización de reuniones periódicas de estos con los electores, así como la posibilidad de los últimos de ejercer su derecho de revocación. En este último mecanismo de control será concentrado, a los efectos de esta investigación, el análisis de la doctrina leninista.

Luego, podrían plantearse las siguientes interrogantes: ¿Sobre qué fundamentos concibe Lenin a la revocación como un derecho del elector? ¿Qué principios rigen dicho mecanismo de control popular? ¿De qué forma debería ser regulado el proceso revocatorio?

2.2. La revocación del mandato como derecho del elector. Sus elementos básicos según la doctrina leninista

En sus análisis en torno al control efectivo de los electores sobre la gestión de los gobernantes, Lenin denuncia la inexistencia de este en la representación liberal burguesa, considerando tal situación como otra de las limitaciones de la “democracia” representativa.

En su “Informe sobre el derecho de revocación”,²⁶ Lenin explica: “La representación democrática existe y ha sido reconocida en todas partes donde hay régimen parlamentario; pero ese derecho de representación está limitado, porque, si bien es cierto que el pueblo tiene derecho a votar una vez cada dos años, ocurre con frecuencia que sus votos llevan al Parlamento a hombres que ayudan a aplastar al pueblo mismo, y este carece del derecho democrático de separarlos de sus puestos, de tomar medidas eficaces para poner fin a sus acciones”.²⁷

Precisamente es en este discurso, conjuntamente con el Proyecto de Decreto sobre el derecho de revocación, donde son expuestas las principales ideas leninistas en torno a dicho mecanismo de control.

En cuanto a la naturaleza de la revocación, resulta clara la posición de Lenin al concebirla como un derecho, un derecho perteneciente al elector. Así lo manifiesta al afirmar: “Cualquier organismo electivo o asamblea de delegados pueden considerarse auténticamente democráticos y verdaderamente representativos de la voluntad del pueblo solo en el caso de que se reconozca y ejerza el derecho de revocación de los elegidos por los electores”.²⁸ He aquí el fundamento de la concepción de la revocación como un derecho del

26 Discurso pronunciado el 21 de noviembre (4 de diciembre) de 1917 ante el Comité Ejecutivo Central de toda Rusia en el marco de la presentación del proyecto de Decreto sobre el derecho de revocación.

27 Lenin, V. I.: Informe sobre el derecho de revocación. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 47.

28 Lenin, V. I.: Proyecto de decreto sobre el derecho de revocación. En: Lenin, V. I.: Obras escogidas en doce tomos, Tomo VII, Editorial Progreso, Moscú, 1977, p. 422.

**Fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la revocación del
mandato en Cuba como mecanismo de control popular**

Marcos A. Fraga Acosta

elector, en la necesidad de la misma para que pueda considerarse al órgano representativo como verdaderamente democrático. El elector habrá de tener en sus manos la posibilidad de revocar al elegido que no responda a sus intereses, que no satisfaga sus necesidades, que no actúe conforme al mandato realizado, es decir, conforme a la voluntad del elector.

Al respecto también se refiere Topornín: “El derecho de revocación, proclamado por iniciativa de Lenin en los primeros años del poder soviético, es una garantía eficaz del carácter representativo de los órganos electivos del poder estatal”.²⁹

Es por ello que, con relación a la aplicación de la revocación de los miembros de la Asamblea Constituyente, en el propio Proyecto de Decreto sostiene Lenin: “toda negativa (...) a llevar a la práctica el derecho de revocación, toda demora en su aplicación y toda restricción de su ejercicio constituirían una traición a la democracia y una abjuración total de los principios y las tareas fundamentales de la revolución socialista iniciada en Rusia”.³⁰

En la cita anterior, se evidencia que además de resultar indispensable el reconocimiento de la revocación como *un derecho*, también lo era *no restringir o demorar su aplicación*. De esta forma, Lenin defiende la realización plena del derecho de revocación, sin restricciones, sin limitaciones subjetivas u objetivas en el ejercicio del mismo. Un representante, *cualquiera* que sea, sin importar el nivel o relevancia de su cargo, podrá ser revocado por *cualquiera de sus electores*

29 Topornín, Boris: Nueva Constitución de la U.R.S.S., Editorial Progreso, Moscú, 1980, p. 212.

30 Lenin, V. I.: Proyecto de decreto sobre el derecho de revocación. En: Lenin, V. I.: Obras escogidas en doce tomos, Tomo VII, Editorial Progreso, Moscú, 1977, p. 422. En este mismo sentido, en el discurso de presentación del Proyecto, señala: “el no conceder el derecho a revocar a los diputados a la Asamblea Constituyente equivale a impedir la libre manifestación de la voluntad revolucionaria del pueblo, a usurpar los derechos del pueblo” Ver Lenin, V. I.: Informe sobre el derecho de revocación. En: Lenin, V. I.: La democracia socialista soviética, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 48.

y de la *forma más expedita posible*, sin trabas ni burocratismos que restrinjan la realización del proceso revocatorio.

Por otra parte, “no demorar su aplicación” también aporta otro indicio, en este caso temporal. El derecho de revocación podrá ser ejercido *en cualquier momento*. Toda limitación temporal a la realización de este derecho también consistirá, para Lenin, en una restricción inaceptable.

Otra situación también importante consiste en la posible pluralidad de formas de ejercicio del derecho de revocación en dependencia de los diferentes sistemas electorales existentes. En tal sentido, sobre la relación del sistema proporcional con la revocación, Lenin refiere: “El sistema proporcional en las elecciones, más democrático que el mayoritario, requiere medidas más complejas para ejercer el derecho de revocación, es decir, de verdadera subordinación al pueblo de los representantes que elija. (...) El sistema electoral proporcional solo requiere cambiar la forma del derecho de revocación, pero en modo alguno menoscabarlo”.³¹

En este mismo sentido, en el marco de la convocatoria a nuevas elecciones, específicamente, sobre la determinación de los sujetos facultados para convocarlas, considera Lenin que no solo debe contarse con la voluntad del órgano objeto de revocación, sino que debe siempre tenerse en cuenta que pueda el electorado, titular del derecho en cuestión, instar a que sea iniciado un proceso revocatorio: “La verdadera democracia exige de manera indefectible que la convocatoria de nuevas elecciones no dependa solo del organismo afectado por ellas, es decir, que el interés de los elegidos por conservar sus actas no pueda oponerse al ejercicio de la libertad del pueblo de revocar a sus representantes”.³²

31 Ídem.

32 Íbidem, p. 423.

De esta manera, no solo se refiere Lenin a la revocación como un derecho. Además, tanto en el Proyecto como en el Informe expuesto en la presentación de aquel, marca algunas pautas o elementos básicos informantes del ejercicio del mismo.

Una propuesta de sistematización de dichos elementos podría ser la siguiente:

1. Todos los elegidos son susceptibles de ser revocados sin importar el nivel o relevancia de su cargo.
2. El elector es el titular del derecho de revocación, por ello es el único facultado para revocar.
3. Todos los electores, en virtud de la titularidad del derecho a revocar, podrán promover el inicio de un proceso de revocación.
4. Los electores podrán ejercer su derecho de revocación en cualquier momento.
5. Todos los electores tienen las mismas facultades que otorga el derecho de revocación.
6. La forma de la revocación puede ser adaptada según los diferentes sistemas electorales, pero sin menoscabo de la realización plena del derecho.

Estos elementos constituyeron la base teórica para las regulaciones constitucionales de la Unión Soviética y los países socialistas de Europa del Este y Asia, donde son instrumentados jurídicamente de forma coherente con la doctrina leninista.

Asimismo, el Estado cubano, a partir del triunfo revolucionario de enero de 1959, ha reconocido la validez de las tesis socialistas sobre la estructuración y funcionamiento de las relaciones sociales. La filosofía marxista-leninista puede ser considerada pues, junto a las doctrinas martianas, la ideología rectora de la sociedad cubana y, con ello, de la política nacional. La Constitución de la República de Cuba, promulgada el 24 de febrero de 1976, establece en su preámbulo que los ciudadanos

cubanos hemos adoptado nuestra Constitución “guiados por el ideario de José Martí y las ideas político-sociales de Marx, Engels y Lenin”.³³ Luego, se impone una pregunta, ¿de qué formas el Estado cubano implementa la doctrina leninista de la revocación del mandato a los elegidos como manifestación de la democracia socialista y el control popular?

3. El régimen jurídico actual de la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del poder popular en Cuba

3.1. El régimen jurídico de la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular en la actualidad. Puntos de conexión y de ruptura con la doctrina leninista

En la Constitución vigente de la República de Cuba, tras las modificaciones de 1992, la configuración del precepto rector de la revocación del mandato, como uno de los principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales, reza de la siguiente manera: “Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresan en las reglas siguientes: c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento”.

A la nueva redacción del precepto constitucional puede atribuírsele un aspecto positivo y otro negativo. Como positivo se puede reconocer la supresión de los principios de centralismo democrático y de unidad de poder, a partir de la consideración de que ambos son elementos esenciales que tipifican la democracia socialista según la doctrina leninista analizada anteriormente.

33 Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. En: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 7 de 1º de agosto de 1992.

Por otra parte, se puede tener en cuenta como aspecto negativo la variación de la configuración de la revocación en tanto mecanismo de control popular sobre la gestión de los elegidos, pues resulta desacertada en relación con la doctrina mencionada. Si bien en este precepto no se niega la posibilidad de instrumentar jurídicamente a la revocación como un derecho del elector, la manifestación expresa al respecto, que sostenía el texto sin modificar, resultaba una mayor garantía para el reconocimiento de este derecho al electorado. Las razones de tal modificación nunca han sido divulgadas, pero las consecuencias de la misma quedarán evidenciadas como podremos apreciar más adelante.

Similar transformación sufrieron el antiguo artículo 83 (actual 85) y 112, al suprimirse la referencia de la facultad de los electores para revocar a sus elegidos los cuales quedaron de la siguiente forma: “Artículo 85.- A los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular les puede ser revocado su mandato en cualquier momento, en la forma, por las causas y según los procedimientos establecidos en la ley. (...) Artículo 112.- El mandato de los delegados a las Asambleas Locales es revocable en todo momento. La ley determina la forma, las causas y los procedimientos para ser revocados”.

El texto reformado también se refiere a la revocación del mandato en otros preceptos. De esta manera, en el artículo 75 se establece que la Asamblea Nacional, entre otras, tiene la facultad de “revocar la elección o designación de las personas elegidas o designadas por ella”, lo cual incluye tanto al Consejo de Estado como al Presidente, Vicepresidente y Secretario de nuestro órgano supremo del Poder Popular. En este mismo sentido, los artículos 105 y 106 establecen, para las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular, la atribución de, en el límite de su competencia, elegir y revocar al Presidente y Vicepresidente de las propias Asambleas. Solo en estos casos se reconoce la facultad de revocar como una atribución del elector, como un derecho inherente a su condición, en concordancia con los principios leninistas del control popular.

En conclusión, la Constitución modificada de 1992, si bien no contradice la doctrina leninista de la democracia socialista y los principios o elementos básicos de la misma respecto al derecho de revocación del mandato representativo, se aleja en su redacción de la radicalidad con la que se planteaban dichos principios en el texto sin modificar.

Los preceptos constitucionales no niegan la facultad de los electores de revocar a sus elegidos; de hecho, en algunos casos la reconoce, mas no la establece como un principio general, aplicable a todos los procesos revocatorios. No se reconoce el derecho de todos los electores a revocar a sus representantes apartándose de la concepción leninista sobre la democracia socialista y el control popular anteriormente expuesta.

Tras la modificación constitucional, el 29 de octubre de 1992 fue promulgada la Ley No. 72, Ley Electoral. La nueva norma rectora de los procesos electorales se aparta de la tradición jurídica anterior, de incluir en su articulado los preceptos rectores de la revocación del mandato, excluyendo los procesos revocatorios del contenido de la misma. La única referencia relacionada con la revocación resulta el mantenimiento, según su Disposición Transitoria Cuarta, de la vigencia de los capítulos del I al VII del Título VII de la anterior Ley Electoral.

A los efectos del régimen jurídico de la revocación del mandato, esta Ley establece un precedente trascendental para los procesos revocatorios en tanto desarrolla la determinación de los sujetos facultados para elegir cada órgano representativo del Poder Popular.

Posteriormente, tras siete años de debates y análisis, el 14 de septiembre de 1999 fue promulgada la Ley No. 89, de la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular. En la fundamentación jurídica de esta Ley se hace una adecuada referencia a los preceptos constitucionales que informan los procesos revocatorios.

Fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la revocación del mandato en Cuba como mecanismo de control popular

Marcos A. Fraga Acosta

Así también, la nueva legislación se fundamenta de hecho, según su Por Cuanto Tercero, en que “dados los cambios efectuados y las experiencias acumuladas en la materia, resulta necesario establecer una nueva regulación que sustituya la existente para la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular”.³⁴

De esta manera, la Ley regula con una acertada sistematización, los órganos revocables, superando en este sentido a la Ley No. 37 pues, a diferencia de la norma anterior, contiene a todos los órganos representativos del Poder Popular:

“Artículo 3.- Pueden ser revocados, de conformidad con lo establecido:

- a) delegados a las asambleas municipales,
- b) delegados a las asambleas provinciales,
- c) diputados a la Asamblea Nacional,
- d) presidentes y vicepresidentes de las asambleas municipales,
- e) presidentes y vicepresidentes de las asambleas provinciales,
- f) Presidentes, Vicepresidente y Secretario de la Asamblea Nacional, y
- g) miembros del Consejo de Estado”.

Este precepto refleja plenamente el principio leninista por el cual todos los órganos electivos son susceptibles de ser revocados, sin importar su nivel o relevancia. En este caso, todos los delegados y diputados a las Asambleas del Poder Popular son revocables, así como las Presidencias de las mismas y la membrecía del Consejo de Estado.

La Ley también sistematiza, en el artículo 5, las causas por las que puede proceder un proceso de revocación, a saber: “a) incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del mandato conferido, b)

34 Ley No. 89 de 14 de septiembre de 1999, De la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular. En: Gaceta Oficial Ordinaria No. 62 de 23 de septiembre de 1999.

incurrir en hechos que lo hagan desmerecer de buen concepto público, y c) manifestar una conducta incompatible con el honor de ser representante del pueblo en un órgano del Poder Popular”.

De esta manera, se refleja el fundamento leninista de la revocación como mecanismo de control popular de la gestión pública de los representantes, esto es, el incumplimiento de la misión para la que fueron electos, conllevando de esta manera la pérdida de la confianza de los electores en sus elegidos.

Por otra parte, resulta novedosa la afirmación del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley: “La revocación puede comprender el mandato conferido tanto por los electores, como el otorgado por la Asamblea correspondiente”. La redacción del Por Cuanto Cuarto de la Ley arroja un poco de más claridad sobre esta formulación: “A la Asamblea Municipal integrada por representantes de la población, propuestos, nominados y elegidos por ella, le corresponde nominar a los candidatos a delegados a las Asambleas Provinciales y diputados a la Asamblea Nacional; en consecuencia, ha de decidir en representación del pueblo, sobre la revocación del mandato conferido a quienes en su día nominó”. ¿Consiste el acto de nominación otra forma de realizar un mandato representativo diferente a la elección? ¿Qué mandato realiza la Asamblea Municipal correspondiente a través de dicho acto? ¿Qué vínculo existe entonces entre el representante y el elector si el mandato se lo confiere la Asamblea Municipal?

Según las afirmaciones del precepto legal referido, la “Asamblea Municipal correspondiente” emite un mandato representativo con la nominación de los candidatos sobre los que luego decidirán los electores. Pero, si deciden los electores, ¿no son ellos los que verdaderamente realizan el mandato? ¿Puede cumplir un “mandato de la Asamblea correspondiente” algún candidato si no es elegido por el elector?

Definitivamente resulta notoria la contradicción teórica que supone la redacción del segundo párrafo del artículo primero de la Ley.³⁵

La forma en la que esta afirmación incide en la configuración de los procesos revocatorios puede apreciarse en el artículo 6 del propio texto legislativo donde se regulan los sujetos facultados para revocar:

“Artículo 6.- La facultad para revocar a que se refiere esta Ley se rige por lo siguiente:

- a) los delegados a las Asambleas Municipales solo pueden ser revocados por los electores de la circunscripción en que fueron elegidos,
- b) los delegados a las Asambleas Provinciales y los diputados a la Asamblea Nacional solo pueden ser revocados por la Asamblea del municipio por donde fueron elegidos,
- c) los Presidentes y Vicepresidentes de las Asambleas Municipales y Provinciales solo pueden ser revocados por la Asamblea en la que fueron elegidos,
- d) el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario de la Asamblea Nacional solo pueden ser revocados por dicha Asamblea, y
- e) los miembros del Consejo de Estado solo pueden ser revocados de su condición por la Asamblea Nacional”.

De la redacción de este artículo se colige que la revocación del mandato a los elegidos, en la mayoría de los procesos, corresponde a sus electores, tal es el caso de los incisos a), c), d) y e). Por otra parte, en el inciso b) se establece que la facultad revocatoria no va a pertenecer al electorado sino a las Asambleas del municipio por donde fueron elegidos, en concordancia con el Por Cuanto Cuarto anteriormente analizado.

³⁵ En este sentido, ver supra los análisis realizados anteriormente sobre democracia, participación, legitimidad y control popular.

De esta forma, podemos advertir cómo la configuración de la revocación del mandato según la Ley No. 89/99, al no concebir a la misma como un derecho del elector, se aleja de la doctrina leninista de la democracia socialista. En la reforma constitucional de 1992 fueron perfeccionados los mecanismos democráticos al introducir el voto directo de los ciudadanos en la elección de los delegados a las Asambleas Provinciales y de los diputados a la Asamblea Nacional, sin embargo, no se lograron armonizar democráticamente las consecuencias participativas que se derivan, siguiendo las concepciones leninistas, del ejercicio del derecho al sufragio previamente regulado.

Los electores de los delegados a las Asambleas Provinciales así como de los diputados a la Asamblea Nacional no cuentan con el instrumento revocatorio como mecanismo de control efectivo de la gestión de sus elegidos; no cuentan con un procedimiento que mantenga, a través de esa vía, un control popular directo de la actividad de los que en su momento decidieron iban a ser sus representantes.

La función fiscalizadora que le atribuyera Lenin a la revocación como derecho del electorado, en este caso se diluye en una concepción que pretende justificar el hecho de no otorgar el derecho a revocar a quien por su condición debe tenerlo: el elector. La posibilidad de un órgano intermedio de realizar un mandato a través de la nominación y de, posteriormente, decidir entonces la revocación, en representación del pueblo, se aparta de la concepción leninista sobre el instituto revocatorio. La revocación habrá de ser siempre directa, siempre en función de mantener un vínculo permanente, una vez decidida la elección, entre el elector, verdadero mandante, y el elegido. Resulta la forma más eficaz de garantizar una gestión en función del electorado, por tanto, realmente democrática. Como afirmó Lenin, toda restricción del ejercicio de este derecho constituiría una traición a los principios democráticos que rigen la Revolución socialista.

Por otra parte, también resulta peculiar el régimen de promoción del comienzo de un proceso revocatorio. El artículo 7 del cuerpo legal en estudio establece:

“Los facultados para promover el inicio del proceso de revocación del mandato hacen la solicitud mediante escrito fundado y según el caso puede ser propuesta:

1. Cuando se trate de un delegado a la Asamblea Municipal por:
 - a) otro delegado a la Asamblea Municipal,
 - b) un veinticinco por ciento, como mínimo, de los electores de la circunscripción por la que fue elegido.
2. Cuando se trate de un delegado a la Asamblea Provincial por:
 - a) otro delegado a la Asamblea Provincial,
 - b) el veinticinco por ciento, como mínimo, de los delegados a la Asamblea del municipio por donde fue elegido.
3. Cuando se trate de un diputado a la Asamblea Nacional, por:
 - a) el Consejo de Estado,
 - b) otro diputado,
 - c) un veinticinco por ciento, como mínimo, de los delegados a la Asamblea del municipio por donde fue elegido.
4. Cuando se trate del Presidente o Vicepresidente de la Asamblea Municipal o de ambos a la vez, por:
 - a) el Presidente de la Asamblea Provincial,
 - b) un delegado a la propia Asamblea Municipal.
5. Cuando se trate del Presidente o Vicepresidente o de ambos a la vez de la Asamblea Provincial o del municipio especial Isla de la Juventud, por:
 - a) el Consejo de Estado,
 - b) un delegado a la propia Asamblea.
6. Cuando se trate del Presidente, del Vicepresidente o del Secretario de la Asamblea Nacional, por:
 - a) el Consejo de Estado,
 - b) un diputado.

7. Cuando se trate de un miembro del Consejo de Estado, por:
 - a) el Consejo de Estado,
 - b) un diputado”.

Del precepto expuesto puede colegirse que, salvo cuando se trata de un delegado a la Asamblea Provincial o de un diputado a la Asamblea Nacional, la regulación expuesta anteriormente se encuentra en plena coincidencia con el principio leninista según el cual todos los electores pueden promover el comienzo de un proceso de revocación.

De esta manera, no solo se priva al electorado de la facultad de revocar a los delegados a las Asambleas Provinciales y a los diputados a la Asamblea Nacional que en su momento eligió, sino también de la posibilidad de promover el comienzo de un proceso de revocación contra alguno de sus elegidos. Cualquiera sean las razones para decidir esta excepción en el régimen jurídico de la revocación del mandato, se apartan de la teoría leninista de la democracia socialista estudiada previamente en esta investigación y adoptada por la Constitución socialista que rige nuestra República.

Otra cuestión de interés en el marco del objetivo general de este estudio consiste en la regulación de las mayorías requeridas para decidir la revocación del representante. Según la Ley No. 89, se requerirá en todo momento una mayoría simple de los votos de los presentes en la votación realizada al efecto.³⁶ En este sentido, consiste un avance positivo respecto a la Ley No. 37 la homogeneización de las mayorías necesarias en cada proceso revocatorio. Pero por otra parte, no resulta totalmente comprensible el establecimiento de una mayoría simple para la validez de la revocación cuando se exige una mayoría absoluta (del cincuenta por ciento más uno de los votos válidos) para

³⁶ Ver artículos 15, 17, 26, 27, 29, 32, 34, 40, 49, 54 y 56 de la Ley No. 89 de 14 de septiembre de 1999, De la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular.

la de la elección.³⁷ En opinión de este autor, lo más adecuado sería que el criterio cuantitativo de legitimación para el acto revocatorio fuera el mismo que el del acto electoral, pues si se exige un nivel de voluntad manifiesta para decidir al futuro representante, debería ser el mismo que para revocarle su mandato.

Por su parte, otra cuestión negativa que atenta contra la realización de la revocación como mecanismo de control, resulta la regulación de la Disposición Especial Segunda del texto legal, según la cual “si durante el proceso de revocación, el impugnado presenta su renuncia, el órgano competente, de considerar su pertinencia, puede aceptarla y en su caso, disponer la conclusión del proceso con el archivo definitivo de la documentación en la fase en que se encuentre”.³⁸ Este procedimiento diluye el carácter sancionador típico del acto revocatorio.

El fin de la revocación no solo es la extinción del mandato conferido por el elector sino también la sanción política al elegido por la falta a la confianza en él depositada, conllevando el descrédito público ante una gestión insuficiente. La aceptación de su renuncia supondría relevar al pretense revocado de la reprobación y condena moral que conlleva ser revocado por el elector, o siquiera ser sometido a un proceso de revocación, desnaturalizando la esencia de control de la institución en cuestión y apartándose del principio socialista según el cual la forma de la revocación puede ser adaptada pero sin menoscabo de la realización plena del derecho.

Igualmente desacertados resultan los procedimientos a seguir en caso de promoverse un proceso de revocación, los cuales varían

37 Ver artículos 119, 124, 132 último párrafo, 136 último párrafo, 141 último párrafo y 144 último párrafo de la Ley No. 72 de 29 de octubre de 1992, Ley Electoral. En: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 9 de 2 de noviembre de 1992

38 Ley No. 89 de 14 de septiembre de 1999, De la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular. Gaceta Oficial Ordinaria No. 62 de 23 de septiembre de 1999.

en función del representante a revocar y del sujeto u órgano que realizara la propuesta.³⁹ En estos procedimientos pueden intervenir hasta tres comisiones (de ética, de verificación y de revocación) con diversas funciones cada una. Además, la Asamblea a la que pertenece el delegado o diputado a revocar decide previamente, en función de los argumentos que fundamentan la promoción del proceso, si este definitivamente se realiza o no; decisión que obstaculiza la concreción de este mecanismo como una forma de control efectivo al elegido. Por otra parte, la duración de los procesos resulta muy extensa, pudiendo demorar hasta más de tres meses en el caso de la revocación a delegados a las Asambleas Municipales.

Esta configuración de los procedimientos para ejecutar el proceso revocatorio no solo atenta contra la realización plena de este mecanismo de control, debido a sus dilaciones y complejidades; además puede llegar a desnaturalizarlo al permitir a órganos intermediarios la facultad de decidir, más allá de la promoción originaria, si procede o no la votación final por los facultados para en definitiva revocar al elegido.

De esta manera, las referidas regulaciones procedimentales se apartan de la celeridad y simplicidad que según la doctrina marxista-leninista deberá caracterizar al proceso revocatorio.

Del análisis del régimen jurídico actual de la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular en Cuba, puede colegirse que, respecto a la doctrina leninista de la democracia socialista y el control popular directo que lo fundamenta, el mismo presenta algunos puntos de conexión, a saber:

³⁹ Ver capítulos del II al VIII de la Ley No. 89 de 14 de septiembre de 1999, De la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular. Gaceta Oficial Ordinaria No. 62 de 23 de septiembre de 1999.

Fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la revocación del mandato en Cuba como mecanismo de control popular

Marcos A. Fraga Acosta

- Todos los cargos electivos, esto es, todos los miembros de los diferentes órganos representativos del Poder Popular, son revocables.
- La revocación del mandato puede realizarse en cualquier momento, en tanto no existen límites temporales de alguna clase para el ejercicio del derecho a revocar.
- Existe una homogeneidad en la regulación de las mayorías requeridas para que proceda la revocación; de esta manera, no existe ninguna jerarquía de un proceso por encima del otro, teniendo todos los sujetos facultados para revocar las mismas atribuciones que otorga el derecho de revocación.

No obstante, también podemos apreciar algunas discordancias entre este régimen jurídico y la doctrina marxista-leninista:

- a) No se concibe la revocación del mandato como un derecho del elector para todos los procesos que la ley regula. Los facultados para revocar a los delegados a las Asambleas Provinciales y a los diputados a la Asamblea Nacional no son los electores, presentándose una tergiversación sobre el sujeto mandante en la relación representante-representado.
- b) No se reconoce plenamente el principio garantista por el cual todos los electores, en virtud de la titularidad del derecho a revocar, tienen la facultad de promover el comienzo de un proceso revocatorio. Ningún elector puede solicitar el inicio del proceso de revocación en el caso de los delegados a las Asambleas Provinciales y los diputados a la Asamblea Nacional.
- c) Se menoscaba la realización plena de este mecanismo de control al permitir la aceptación de la renuncia del sometido al proceso de revocación, lo cual conlleva su conclusión sin la sanción política pública por el incumplimiento o cumplimiento deficiente del mandato conferido.

Los procedimientos para ejecutar el proceso revocatorio atentan contra la realización plena de este mecanismo de control debido a sus dilaciones y complejidades, pudiendo llegar a desnaturalizarlo

al permitir a órganos intermediarios la facultad de decidir, más allá de la promoción originaria, si procede o no la votación final por los facultados para, en definitiva, revocar al elegido.

3.2. Hacia la plena coherencia del régimen jurídico de la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular en Cuba con la doctrina leninista

Tras el análisis realizado a la teoría leninista de la democracia socialista y del control popular directo de la gestión de los gobernantes, así como al régimen jurídico de la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular en Cuba, se ha podido evidenciar la existencia de algunas discordancias del segundo con la referida teoría. De esta manera, se impone la determinación de algunas pautas que pudiesen tributar al perfeccionamiento del régimen jurídico mencionado, en aras de alcanzar una mayor coherencia con la doctrina que lo fundamenta.

Ello contribuiría no solo a perfeccionar nuestra democracia y nuestro sistema de órganos del Poder Popular a partir de los principios de organización y funcionamiento que lo rigen, sino también a consolidar la institucionalidad de la Revolución Cubana desde bases filosóficas y teóricas compatibles con nuestro diseño político-jurídico.

Una regulación jurídica de la revocación del mandato coherente con la doctrina leninista deberá contener el principio según el cual el elector es el titular del derecho de revocación, y es el único facultado para revocar. Este principio se encontraba vigente antes de las modificaciones constitucionales de 1992, constituyendo un retroceso su no expresión plena en el régimen jurídico actual. La primera pauta para el perfeccionamiento de este régimen jurídico, en concordancia con la doctrina leninista que lo fundamenta, deberá ser, en consecuencia, el reconocimiento jurídico de la facultad de los electores de revocar a sus elegidos, en tanto disfrute del derecho fundamentado en la teoría marxista-leninista.

Conforme a lo analizado, puede tenerse en cuenta como otra incoherencia del régimen jurídico de la revocación del mandato en Cuba, respecto a la doctrina leninista, el desconocimiento del principio garantista por el cual todos los electores, en virtud de la titularidad del derecho a revocar, podrán promover el inicio de un proceso de revocación. Este principio también se encontraba presente en el régimen jurídico previo a las modificaciones constitucionales y legales de la última década del siglo pasado. Para lograr una mayor coherencia del régimen jurídico cubano de la revocación del mandato con los principios de la teoría leninista podría reconocérsele también la facultad de los electores de promover un proceso revocatorio del mandato otorgado a sus elegidos.

Asimismo, en función del logro del reproche público que conlleva la realización de este derecho como mecanismo de control, en tanto sanción política, se hace igualmente necesaria la eliminación de la posibilidad de renunciar al mandato si se es sometido a un proceso revocatorio, impidiendo la conclusión anticipada y sin condena del proceso.

Por otra parte, resultaría positiva la modificación de los procedimientos revocatorios en aras de su simplificación. La reducción de términos temporales, la eliminación de comisiones intermediarias y la proscripción de la facultad de cualquier órgano de decidir si procedería o no la votación final para la revocación, más allá de la promoción originaria, pueden valorarse como pautas a tomar en cuenta en el sentido de lograr la configuración del régimen jurídico de la revocación como un mecanismo de control efectivo sobre la gestión de los gobernantes electos.

En este sentido, en los procesos constituyentes latinoamericanos más contemporáneos puede también apreciarse la incorporación de mecanismos para el llamado empoderamiento político del ciudadano,⁴⁰ basada en la instrumentación de formas de participación popular directa en la toma de decisiones políticas. La necesidad histórica continental de reivindicar siglos de exclusión en el poder político de los sectores menos acaudalados desembocó en auténticas revoluciones emancipadoras, con la nota distintiva de constituir procesos impulsados desde el respeto a los regímenes jurídicos preestablecidos, en contraposición a las clásicas rebeliones armadas que hasta el momento habían generalmente precedido a procesos con similares fundamentos.

Entre los mecanismos de control desarrollados, la revocación (o revocatoria) del mandato ha sido uno de los elementos comunes en todos los procesos, regulándose con mayor o menor extensión, dependiendo de las características de cada país. La fundamentación de tal inclusión no encuentra su antecedente más remoto en las regulaciones cubanas, siquiera en la normativa socialista, sino en la Constitución Federal de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811: “Artículo 209.- El Pueblo de cada Provincia tendrá facultad para revocar la nominación de sus Delegados en el Congreso o algunos de ellos en cualquier tiempo del año y para enviar otros en lugar de los primeros, por el que a estos el tiempo de la revocación. Artículo 210.- El medio de inquirir y saber la voluntad general de los Pueblos, sobre estas revocaciones, será del resorte exclusivo y peculiar de las Legislaturas provinciales, según lo que para ello establecieren sus respectivas Constituciones”.

El fundamento participativo político definitivamente no resulta novedoso en nuestro continente; el proyecto bolivariano de República así lo demuestra. Este proyecto de emancipación latinoamericana, no solo de la metrópoli ibérica sino del hombre mismo como ser social y sujeto

40 En este sentido ver Fiallo Monedero, Liliam y Abraham Zaldívar Rodríguez: Empoderamiento: Un nuevo reto del constitucionalismo latinoamericano, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2012.

Fundamentos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la revocación del mandato en Cuba como mecanismo de control popular

Marcos A. Fraga Acosta

político, ha constituido un referente en los procesos revolucionarios posteriores de la región, incluidos los pertenecientes al llamado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, el cual integra las más recientes propuestas de Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Nuestro país en estos momentos se encuentra en medio de cambios trascendentales encaminados a consolidar la institucionalidad del Estado y la sociedad socialistas. Sobre la importancia de este proceso se ha referido el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General de Ejército Raúl Castro: “La institucionalidad, repito el término: la institucionalidad, es (...) uno de los pilares de la invulnerabilidad de la Revolución en el terreno político, por lo que debemos trabajar en su constante perfeccionamiento. No creernos nunca que lo que hemos hecho es perfecto”, e inmediatamente agrega: “Nuestra democracia es participativa como pocas, pero debemos estar conscientes de que el funcionamiento de las instituciones del Estado y del Gobierno aún no alcanza el nivel de efectividad que nuestro pueblo exige con todo derecho. Es un tema en que debemos pensar todos”.⁴¹ De esta manera, el establecimiento de mecanismos eficientes de participación y control populares sobre la gestión gubernamental constituye una de las dimensiones de este proceso institucionalista.

En el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado entre el 16 y el 19 de abril del presente año, fue aprobada una Resolución sobre el perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular, el sistema electoral y la división político-administrativa. En la misma se demanda, en el marco de dicho proceso de perfeccionamiento, “variar procedimientos, términos legales y realizar otras adecuaciones en nuestro sistema electoral, sobre la base de los principios esenciales que lo sustentan y demuestran su carácter democrático y participativo”.⁴²

41 Castro Ruz, Raúl: Discurso pronunciado en las conclusiones de la sesión constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 24 de febrero de 2008. En: <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2008/esp/r240208e.html>. Consultado el 27 de abril de 2011.

42 Partido Comunista De Cuba: Resolución del Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba sobre el perfeccionamiento de los órganos del Poder Popular, el sistema electoral y la

A estos fines, una de las adecuaciones que podrían tenerse en cuenta, a partir del carácter democrático y participativo del sistema electoral cubano en concordancia con los principios que lo sustentan, así como las actuales tendencias regionales más revolucionarias, sería reconocer la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular como un derecho del elector, con la respectiva implementación de los principios que informan a dicho derecho según la teoría leninista de la democracia socialista y del control popular.

Del nuevo Derecho Administrativo: Participación y control popular en la gestión pública

Grethel Arias Gayoso*

*“Gobierno y control es la fórmula orgánica
de la estructura futura del poder,
para que a los que mandan no les falte poder
y a los que obedecen no les falte libertad,
resguardada mediante controles idóneos,
que aseguren calidad y eficacia”.*
Roberto Dromi

I. El Derecho Administrativo contemporáneo: Un nuevo Derecho para un nuevo administrado. Cambio de paradigma en la concepción actual de las relaciones Administración- administrados

La Administración Pública, emergida como resultado de las transformaciones políticas derivadas del proceso revolucionario francés, nació permeada del poder que le confería la representación del ente estatal. En tal sentido, sus relaciones con los administrados respondían a un evidente desbalance sustentado en el reconocimiento de un sujeto público incapaz de renunciar a las prerrogativas y

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba (2004). Doctora en Ciencias Jurídicas (2011). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente desde el año 2004, donde imparte las materias de Derecho Administrativo y Derecho Urbanístico. Ha sido ponente en diversos congresos nacionales e internacionales y autora de publicaciones en torno a la discrecionalidad administrativa, la Administración Pública en Cuba, entre otras. Es miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: garias@fd.uo.edu.cu

privilegios reencarnados de la figura del Monarca. El Derecho Administrativo comienza a configurarse así sobre la base de la protección a la Administración y su régimen de relaciones. Los conceptos de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, el acto de Gobierno, la imposibilidad de revisión de las decisiones derivadas del ejercicio de la potestad discrecional, la cláusula *solve et repete*, y paulatinamente la interpretación unilateral, el *factum principis* en las relaciones contractuales, constituyen tan solo ejemplos de privilegios por los cuales se ha luchado, unos con mayor suerte que otros.

Sus instituciones, construidas desde la labor del Consejo de Estado francés, han estado modeladas por ese régimen de desequilibrio que se genera entre un ente representante del interés público, enfrentándose a un interés privado, generalmente prescindible para ella.

Sin embargo, aquella postura omnipotente de la Administración Pública denotó fallas, que poco a poco fue preciso suplir con la participación del ciudadano¹ en franca integración con el interés público defendido y representado por la Administración. El reconocimiento de las posibilidades del control de la actividad administrativa, resultante del redimensionamiento del principio de legalidad, y de la acogida del principio de vinculación positiva para los entes públicos,² renueva

1 Esta visión del fenómeno es también enunciada por José Luis Villegas Moreno, quien afirma que: “El tema de la participación ciudadana en la vida administrativa es un concepto contemporáneo. Hasta el siglo XIX la Administración era considerada como un poder autosuficiente, separado de los particulares, aislado del control social, ya que los particulares no participaban en las decisiones de la Administración”; y añade, refiriéndose a los elementos que coadyuvaron al tránsito de la situación inicial: “La descentralización territorial a los niveles regionales y locales. El cambio en la concepción del poder de la Administración, de mero garante del orden público a prestador activo de servicios. En este sentido se aspira a una conciliación entre los intereses de la Administración (generales) con la voluntad de los particulares. La economía concertada implica que la Administración solicita la colaboración de los particulares para administrar conjuntamente los bienes y servicios, a través de diferentes convenios”. Ver Villegas Moreno, José Luis, “La participación de los ciudadanos en la vida local. Su configuración en el nuevo ordenamiento municipal venezolano” en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, No. 298 de 2005, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 55-57.

2 Este criterio marcó un segundo momento en el régimen de relaciones de los sujetos públicos con el ordenamiento jurídico, el *positive Bindung* —*quae non sunt permissa prohibita intelliguntur* (ha de entenderse prohibido lo que no está permitido) — resultado de la evolución de la

toda la perspectiva de la actuación pública y administrativa a los lindes determinados por el ordenamiento, y tiene como resultado, amplias posibilidades de ejercicio de control sobre su actuación. Habiendo sido denominada como una Administración “cosificada”,³ sujeta a ámbitos de estricta ejecución, superada por el redimensionamiento de principios, el otorgamiento de potestades, el reconocimiento de nuevos derechos a los ciudadanos que precisaban de un mayor intervencionismo y garantismo público exigen una nueva realidad para la Administración.

De esta relación no escapa el ámbito de actuación administrativa —como fracción jurídica de la actividad estatal— quedando reconocido en igual sentido, el control del desempeño de la Administración Pública, siendo este mismo control el que permite reforzar la posición del individuo frente al colosal aparato administrativo. El control de la actividad del Estado, en su interrelación con los presupuestos teórico-jurídicos que la orientan, ha constituido un imperativo para su perfeccionamiento y una garantía jurídica para los ciudadanos, convirtiéndose en uno de los objetivos de primer orden en las agendas de quienes han propugnado la defensa de los derechos y legítimos intereses del individuo.

El principio de legalidad devino en presupuesto jurídico habilitante que permite, en primera instancia, controlar toda la

Teoría General del Derecho y del régimen administrativo que integra el principio de legalidad como principio de legitimidad. En tal sentido puede consultarse, Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo I, Parte General, Traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Depalma, Buenos Aires, 1949, p. 75; Dietrich Jesch, *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Traducción de Manuel Heredero, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1978, pp.36 y 37; Guido Zanobini, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Parte General, Traducción de la 5ta edición Italiana (1949) por Héctor Masnatta y actualizada con la 6ta edición por Francisco Humberto Picone, Ediciones ARAYÚ, Buenos Aires, 1954, pp. 43; Harmut Maurer, *Manuel Droit Administratif allemand*, traduit par Michel Fromont, L.G.D.J., München, 1992, p. 108; Hans Kelsen, *Teoria pura do direito: introdução a problemática científica do direito*, traducción de J. Cretella Jr. y Agnes Cretella, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, p. 129, Arias Gayoso, Grethel., *La discrecionalidad administrativa y su control en el ordenamiento jurídico cubano*, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba, 2011, pp. 14-18.

3 Laura Román Masedo, “El control político de la Administración: planteamiento teórico”, en AA.VV, *El control político de la Administración*. Jordi Matos Ed., Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2001, p. 18.

actividad de la Administración, que debe conservarse jurídica, dentro del Derecho, aún —y más aún—, en el ejercicio de sus potestades, en el sentido de verificar la defensa de los derechos reconocidos a los administrados, constituye el más grande reto en este ámbito.

Potenciar hábitos participativos en los ciudadanos a fin de que el control sea un método de gestión de lo público desde la perspectiva del ciudadano, es uno de los grandes retos a salvar y se enfrenta a los desafíos que presuponen los cambios acaecidos en la organización y funciones del aparato estatal, por un lado —requiriendo una mayor libertad de acción ante una realidad compleja—, pero por otro, necesitando de un control que certifique ese actuar y lo convierta jurídica y políticamente en responsable.

Este cambio de paradigma en las relaciones Administración Pública-administrados, resultado del mismo proceso evolutivo que paulatinamente ha ido creando espacios de participación para el ciudadano en la gestión de políticas públicas, y de control de la actividad administrativa en razón de su eficiencia, eficacia, proporcionalidad o legalidad, es lo que ha desplazado el eje del Derecho Administrativo hacia el ciudadano. En este sentido, y con un matiz categórico, Alejandro Nieto ha expuesto que: “El Derecho Administrativo no es el Derecho de la Administración sino el Derecho contra la Administración”, a fin de reconocer una traslación objetiva hacia la identificación del derecho individual agredido y los mecanismos que se activan en su defensa; y trascendiendo al ámbito latinoamericano, este ideal ha sido resumido por Agustín Gordillo, quien afirma: “¿Qué tiene que hacer el derecho administrativo teorizando a partir de las limitaciones? Solamente se puede hacerlo si se define al derecho administrativo como el derecho de la administración y no el de los administrados, si se piensa que la administración necesita más poder y los individuos menos”.⁴

⁴ Alejandro Nieto, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986, p. 173. Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, La defensa del usuario y del administrado, 4ta edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000, pp. V-3. Por ello el ideal de Justicia Administrativa, ha permitido crear un conjunto de

Otra de las sustanciales transformaciones incorporadas a la funcionalidad de la Administración Pública contemporánea se presenta desde su organización. La concepción centralizada que instauró el régimen francés fue cediendo espacios a Administraciones cada vez más descentralizadas, como elemento que potencia la eficacia de la gestión en dependencia de las necesidades e intereses de los territorios. Frente a estos cambios también se redimensiona la perspectiva participativa del ciudadano, quien podrá incidir con mayor profundidad en las técnicas y medios empleados por la Administración. Sánchez Morón, sostiene que “los gobiernos locales en mayor medida que los demás por su proximidad al ciudadano, no pueden estar ni actuar aislados ni ajenos a los ciudadanos, deben procurar ser receptivos e informar sobre sus procesos decisorios y de gestión, sin perder de vista la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos”.⁵

El Derecho administrativo que hoy se promueve asiste a un procesogradualdedemocratización,⁶sustanciadoporel empoderamiento ciudadano resultante de las últimas transformaciones sociales, políticas y constitucionales.⁷ En tal sentido, para ser un Derecho de su tiempo y responder con eficacia a los requerimientos de la ciudadanía, habrá de tributar a un nuevo administrado, que exige y se siente parte del

instrumentos técnico-jurídicos encaminados al control de la legalidad de la actuación administrativa, desde sus diferentes vertientes, coadyuvando al sometimiento de la Administración a los fines que la justifican.

5 Miguel Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 70

6 “La participación es el término clave del sistema democrático. Así, junto al control institucional que otros órganos, también representativos, deben ejercer, está también el control directo del pueblo soberano a través de las distintas formas de participación. Así las cosas, consideramos que el ciudadano ha de ser más consciente que nunca que el sentimiento democrático alcanza hoy su más alta expresión en la idea de participación”; así reconoce José Luis Villegas Moreno, *ob.cit.*, pp. 55 y ss.

7 Afirma Garrido Falla que “en cualquier caso, lo cierto es que el Estado es, cada vez más, gestor de servicios públicos, lo que significa, literalmente hablando, que su sustancia política se viene sustituyendo en buena parte por sustancia administrativa; o dicho de otra forma, que son muchos más frecuentes los casos en que el ciudadano se enfrenta con el ejercicio del poder administrativo”. Fernando Garrido Falla, “La participación popular en la Administración local” en *Revista de estudios de la Vida Local* No. 154/ Julio- Agosto 1967, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, p. 482.

proceso de transformación. Este proceso no solo aporta elementos legales, sino políticos, sociales e ideológicos. Vidal Perdomo ha señalado que “se trata entonces no solo de modificar las normas existentes sino de incorporar una nueva cultura a la administración que dé paso a nuevas pautas de comportamiento administrativo, donde la eficiencia y la participación constituyan los fundamentos para la actuación de la Administración dentro de un marco legal”.⁸

II. La participación del administrado en la gestión pública: interés público – interés privado

El reconocimiento de los principios de legalidad e interés público constituyen baluarte del amplio y dinámico conglomerado que integra el Derecho Administrativo; toda su lógica debe estructurarse a partir de esa realidad, ya sea representando, o gestionando su realización. La dinámica de la relación Administración Pública-administrado se amolda a los nuevos requerimientos de una sociedad cada vez más participativa e inclusiva, en la cual las clásicas instituciones del Estado y el Derecho se entremezclan tomando como eje central la figura del ciudadano.

Desde la clásica concepción de la soberanía, que incide significativamente en la relación Estado-ciudadano, y correlativamente asume trascendencia en el papel de la Administración Pública. En tal sentido, la Administración no podrá considerar al ciudadano como un simple destinatario de sus órdenes y de sus normas; sino como elemento de justificación y artífice de su actuación en cuanto gestora del interés público. Como apuntó Hauriou, “la Administración nunca debe olvidar que no es el Estado, sino que es del Estado, verdadero propietario del Poder, al cual debe servir en la correcta obtención de sus fines, estableciendo su actuación sobre la base del interés general”.⁹

8 Jaime Vidal Perdomo, “La colaboración de los particulares en la actividad administrativa” en *El Derecho Administrativo en Latinoamérica*, Bogotá Ed. Rosaristas, 1986, p. 6.

9 Hauriou citado por Martín del Burgo y Ángel Marchán, “El poder administrativo” en

El epicentro de todas estas relaciones se cimenta en la noción del interés público, que no se refiere a la sumatoria de los intereses de un número de personas, sino de aquellos que se comparten entre sí; por tal motivo no se aparta de la idea del interés privado. Se integra como un concepto jurídico indeterminado, que por sus características de mutabilidad debe ser interpretado e integrado por la Administración en los supuestos en que debe apreciarlo. Fernando Sainz Moreno defiende la existencia de un “interés público general” y un “interés público especial”, visto el primero como el que afecta a toda la comunidad, y el segundo como el que afecta a ciertos sectores de la sociedad. Esta posición da cabida a la posibilidad de enfrentamiento entre esos varios intereses que, por supuesto, se resolvería atendiendo al interés general,¹⁰ fundamento y límite de las potestades administrativas.¹¹

Todo lo anterior redundando en una relación íntima y dialéctica entre el interés público y el privado. En el primero, se ve representado también el ciudadano, que terminará siendo destinatario de la acción administrativa. Sin embargo, esta relación no siempre es visible con claridad para ninguna de las dos partes. El ciudadano tiende a confundir el interés general con el particular, solo cuando es posible apreciar el suyo propio de forma directa, y en tal sentido, desatiende el interés público.¹²

Revista Española de Derecho Administrativo, No. 033, Abril- Junio 1982, Civitas, Madrid, p. 249 y ss.

10 Véase, Fernando Sainz Moreno, Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas S.A, Madrid, 1976, p. 324; posición similar asume Luis De La Morena y De La Morena, “Los fines de interés público como “causa” y como “límite” de la competencia y como “medio” y “medida” de control judicial”, Revista de Administración Pública, No. 85, Enero- Abril 1978, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 165. Ver en igual sentido, Luciano Parejo Alfonso, “Interés público como criterio de control de la actividad administrativa”, Cuadernos de Derecho judicial XII-2003. Constitución y control de la actividad administrativa, Consejo general del Poder judicial, Centro de Documentación Judicial, Madrid, p.439.

11 Fernando Sainz Moreno, “Sobre el interés público y la legalidad administrativa”, Revista de Administración Pública, No. 82, Enero- Abril 1977, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p.443.

12 Apunta Villegas Moreno: “Parece que esta perspectiva instrumental de la participación favorece una comprensión realista de las cuestiones en juego. Los ciudadanos participan en la vida pública si se plantea un problema que les interesa y si creen en la eficacia de su intervención. La participación tendería a ser una actividad donde sólo intervendrá de manera puntual. Un reducido nivel de interés y una apreciación realista de las obligaciones del poder disuaden a muchos ciudadanos de tener un papel más activo”. José Luis Villegas Moreno, ob.cit., p. 58.

Los cuestionamientos directos a la Administración por ineficacia en su actuación se sustentan en la depreciación de un interés privado como parte integrante de uno público, y no tomando este último como referente inmediato. Sin embargo, desde una perspectiva más optimista, Villegas Moreno considera que “algunos aprecian la participación en sí misma, estimando que expresa el interés de la colectividad de la que son parte y ofrece la posibilidad de iniciarse en el arte de la ciudadanía. Puede parecer difícil en el mundo moderno limitarse a esta idea clásica, incluso romántica, de la participación”.¹³ Sin embargo, cada vez es más visible el acercamiento mediante diferentes fórmulas de cogestión del interés público de los intereses en juego. Las posibilidades de hacer coincidir ambos supuestos se armonizan en la medida en que el ciudadano tiene mayor acceso y se torna parte de la actuación pública; sin que ello implique la desatención por parte del ente público.

III. El control de la actividad administrativa. El administrado en el epicentro de la gestión administrativa

La participación popular en la Administración Pública se sostiene teóricamente en el principio que reconoce la titularidad de la soberanía en el pueblo;¹⁴ y, con ello, la imperiosidad de la participación democrática de los ciudadanos en la adopción de las principales decisiones de la sociedad.¹⁵ Como asume Bermejo Vera, “la participación de los ciudadanos en las funciones desarrolladas por la Administración pública resulta ser, pues, un componente decisivo para el sistema democrático y, naturalmente, un importante elemento de conformación de las

13 Idem, p. 61.

14 Jean- Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Edimat Libros, S.A. Madrid, 1999, pp. 82 y ss.

15 Fernando Garrido Falla, ob.cit., pp. 481-483; Miguel Sánchez Morón, “Elementos de la participación ciudadana” en *Revista de Estudios de la Vida Local*, número 221, Año XLIII, Enero-Marzo 1984, INAP, Madrid, p. 41; José Antonio León Rodríguez, “La participación de la ciudadanía como mecanismo de control de la Administración Pública” en AA.VV, *Derecho Administrativo*, Asociación peruana de Derecho Administrativo, Jurista Editores, E.I.R.L., Lima, 2004, p. 603.

estructuras orgánicas de las Administraciones y del propio Derecho Administrativo”.¹⁶

Esta participación no se agota con la elección política, con la cual quedarían exentos algunos órganos e instancias administrativas, sino que se conforma a partir de la creación de mecanismos idóneos para el control de las actividades y decisiones administrativas. Añádase a esta situación el papel de la Administración como estructura organizativa en el logro de las finalidades estatales, situación que legitima el derecho ciudadano a su cuestionamiento.

El rol que ha venido asumiendo la participación popular en el control del ejercicio del poder es referido por Antonio Muñoz Machado, quien considera que: “Se trata ahora de que el ciudadano ya no se conforma con elegir a sus representantes, confiarles sus asuntos y desatenderse tanto de la acción política como de la gestión administrativa, sino que además quiere seguir actuando paralelamente a sus representantes parlamentarios y agentes de la Administración Pública y mantener un control constante, no limitado al momento de las elecciones sobre los mismos”.¹⁷

El control popular se constituye como una instancia de la actividad fiscalizadora a la Administración Pública, pero también como un principio para su organización. De esta manera se les atribuye a los ciudadanos la posibilidad de participar en la emisión de los actos administrativos, ya sea a título personal o a través de diferentes instancias u organizaciones¹⁸. Debe anotarse que el control al cual nos referimos no es el de los supuestos de intervención de los administrados en las

16 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo Básico, Parte General*, 7ma Edición, Aranzadi S.A, Navarra, 2007, p.217.

17 Santiago Muñoz Machado, “Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración” en *Revista de Administración Pública*, No. 84, Septiembre-Diciembre 1977, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 531.

18 Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 8va edición, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000, p. 812.

funciones administrativas —concebida como una de las fórmulas de participación en la Administración — sino aquel que se realiza desde una perspectiva externa a esta estructura y con el objetivo del control, no de la participación.

Las fórmulas de participación de los administrados han sido concebidas desde su configuración como un derecho fundamental reconocido constitucionalmente en los ordenamientos jurídicos.¹⁹

Una de ellas, el derecho de petición, constituye un referente para su implementación a partir de mecanismos propios asumidos

19 Constitución de la República de México de 1917 con modificaciones de 1998 en su art. 8 consagra la obligación de los funcionarios y empleados públicos a respetar el ejercicio del derecho de petición así como de responder en breve término; Constitución de la República de Chile de 1980 art. 19.14; Constitución de la República de Guatemala art. 28 que además recoge taxativamente el plazo para dar respuesta a las peticiones presentadas en materia administrativa; Constitución de la Nación Argentina de 1994, art. 43; Constitución de la República del Perú de 1993, art. 20; Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 modificada en 2007, art. 51, todos en Carlos M Villabell Armengol, Selección de Constituciones iberoamericanas, Félix Varela, La Habana, 2004, pp. 3, 61, 104, 126, 154, 172, 281; igualmente se vienen potenciando, sobre todo en las constituciones de más reciente aparición, como la de Ecuador, otras fórmulas; tal es el caso de la creación del Consejo de Participación ciudadana y control social, integrado a la Función de transparencia y control social, el cual tiene como objetivo incentivar controles en asuntos de interés público. Constitución de Ecuador, arts. 207-210.

En el caso específico de Venezuela, puede consultarse la obra de Allan-Randolph Brewer Carías, Derecho Administrativo, Tomo I, Universidad Externado de Colombia-Universidad Central de Venezuela, 2005, p. 113; quien afirma que “en este régimen de relaciones entre la Administración y los administrados, la Constitución venezolana incorpora en su texto, imbuyendo toda su normativa, el principio de participación. Así, al gobierno de la República se le define como “participativo” (Art. 6), consagrándose el derecho ciudadano “de participar libremente en los asuntos públicos” (Art. 62), para lo cual “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública” es considerada como “el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo” (Art. 62). Por ello, la Constitución declara que “es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables” para la práctica de la participación (Art. 62). Dentro de los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, el artículo 70, los define así: en lo político, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (Art. 70). En cuanto a los estados y municipios, también se precisa una amplia política de participación mediante la transferencia, en materias de servicios públicos, formulación de políticas, economía, y diversas áreas de gestión, como la penitenciaria (Art. 184). Se destaca, asimismo, como fórmula jurídica para la participación, la regulación de los intereses colectivos y difusos como legitimación para el acceso a la justicia (Art. 26), en particular, a la justicia contencioso administrativa (Art. 259)”.

por las legislaciones y la responsabilidad de los funcionarios por no apreciar y dar respuesta en el término previsto a los requerimientos formulados, ya sea individual o grupalmente. Bajo este último rubro se incluyen también los procesos de rendición de cuentas. Su eficacia agota la participación de ambas partes, del administrado solicitando información de la gestión pública, y de la Administración ofreciendo elementos certeros que permitan evaluarla.²⁰

La existencia de medios que posibiliten el control popular sobre los actos administrativos parte de su reconocimiento constitucional o legal, pero tiene en el propio ciudadano un elemento clave para su efectivo ejercicio en la delimitación del grado de necesidad social respecto de las prestaciones públicas, basado en el desarrollo de “hábitos participativos”.²¹ Sin embargo, Sánchez Morón niega la eficacia del control popular en su relación de dependencia de la norma jurídica, pero reconociéndole importancia a “la fibra moral, el nivel cultural y la capacidad de iniciativa de cada sociedad”.²²

Un aspecto de singular importancia se plantea en el control de los actos emanados del ejercicio de la potestad discrecional, donde

20 Olivos Campos, dirigiendo su atención al caso puntual mexicano, considera que “En los tiempos presentes, la rendición de cuentas es un imperativo en la vida de los gobiernos municipales en México, que se vincula a una de las tendencias del Estado de derecho que buscan responder al control en el ejercicio del gobierno para cumplir con las responsabilidades del poder público. De este modo, la rendición de cuentas constituye una de las cuestiones públicas, que resulta ineludible para la forma de obrar de los gobiernos, los cuales llevan a cabo adecuaciones legales e institucionales para asegurar el control y el desempeño eficaz de la gestión pública, con lo que se pretende generar la confianza en la ciudadanía acerca de los actos de los gobernantes y revertir la falta de credibilidad en las acciones gubernamentales ante los deterioros de las instituciones públicas que causa la corrupción y la impunidad, lo que produce deficiencias en la gobernabilidad y, sin duda, una crisis moral profunda en la sociedad”. José René Olivos Campos, “El valor estratégico de la Rendición de Cuentas en la Administración Municipal”, en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge, et al. (coordinadores) *Control de la Administración Pública*, México, UNAM, 2007, p. 287.

21 El término es empleado por Javier Delgado Barrio, “Participación ciudadana y disposiciones generales” en *Revista Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial. Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo*, No. 32, Octubre 1994, Consejo general del Poder Judicial, Madrid, pp. 111-141. Ver en igual sentido, Tomás Font i Llovet, “Algunas funciones de la idea de participación” en *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 045, Enero-Marzo 1985, Civitas, Madrid, pp. 45 y ss.

22 Miguel Sánchez Morón, *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*, Espasa- Calpe S.A, Madrid, 1991, p. 18.

la participación ciudadana adquiere una gran relevancia, ya que la verificación de la oportunidad del acto frente a lo que verdaderamente interesa a los afectados en aquellas decisiones generales se ampara en el filtro popular para su verificación. En este sentido, Bielsa afirma que con ella el particular se hace “colaborador de la legalidad política o administrativa y defensor del interés popular”.²³ Sus efectos no tienen el carácter imperativo y corrector que puede tener el control realizado por órganos especializados o con poderes vinculantes con respecto a la Administración, pero sí contribuyen a la transparencia de la acción administrativa.²⁴

El control ciudadano o popular no está configurado para ser el único medio de fiscalización de la actividad administrativa, sino para coadyuvar. En principio tiende a generarse confusión entre los intereses privados y los públicos; por lo general, el administrado cuestiona sobre la base de su interés y con menos frecuencia con respecto al general o público, salvo que el suyo esté implícito.

El control popular actúa como un mecanismo de fácil acceso, resultado del reconocimiento de derechos constitucionales como el de petición o de vías legales alternativas para su ejercicio; su alcance posibilita cuestionamientos a la legalidad y a la oportunidad de la decisión frente a lo que realmente se configura como interés público, y no tiene carácter vinculante directamente; sin embargo, es un elemento que muestra una de las formas de participación de los administrados en el proceso de gestión del interés público, en la búsqueda de confluencias entre el interés social y los intereses particulares.

23 Rafael Bielsa, *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, Derecho Administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1950, p. 192.

24 A tales efectos David Blanquer ha afirmado que el propio ciudadano contribuye indirectamente al control a través de otras instituciones como la responsabilidad patrimonial o la interposición de otro tipo de recursos mediante los cuales hace valer la existencia y defensa de sus derechos frente al actuar administrativo. David Blanquer, *Curso de Derecho Administrativo III. El fundamento y el control. Teoría y Práctica*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, p. 261. Una posición similar asumió en su momento Cirilo Martín-Retortillo, Véase, en *Nuevas notas sobre lo contencioso administrativo*, Aguilar S.A de Ediciones, Madrid, 1951, p. 7.

III.I Referencias al control popular desde el ordenamiento jurídico cubano

Como se ha venido afirmando, el control popular desempeña un rol determinante en el espacio de participación política, social y económica en una sociedad determinada. Coloca al ciudadano —en específico, al administrado— en el vórtice de la dinámica administrativa, ya no solo para coadyuvar a su desenvolvimiento, sino para exigir cuando uno de sus derechos o intereses haya sido lesionado. El análisis de esta figura adquiere especial relevancia en torno a su valoración en interrelación con el derecho de queja y petición constitucionalmente reconocido.²⁵

La Constitución cubana reconoce, en su artículo 63 —contenido en el título relativo a los derechos, deberes y garantías fundamentales— el derecho de todo ciudadano a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, remitiendo a la ley para la determinación del mismo. Se pondera, de esta forma, el doble vínculo entre el Derecho Constitucional y el Administrativo, el primero en su función de reconocer el derecho y el segundo al acogerlo como un instrumento para la interpelación, por parte de los ciudadanos, de sus derechos e intereses frente a la actuación administrativa.²⁶

25 En torno a las características y elementos distintivos de esta figura puede consultarse: León Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, 2da edición española, Traducción de José G. Acuña, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, Madrid, 1926, pp. 789-790; Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado, Parte Especial*, Tomo III, Alfa, Buenos Aires, 1956, pp. 786-787; Jorge De Esteban, *Curso de Derecho Constitucional*, Universidad complutense de Madrid, Madrid, 1993, pp. 199-200. En Cuba puede citarse, José Peraza Chapeau (Compilador), *Selección de lecturas de Derecho Constitucional*, Universidad de la Habana, Facultad de Derecho, La Habana, 1985, p. 161; Fernando Álvarez Tabío, *Comentarios a la Constitución Socialista*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1988, pp. 228-229; Benigno Pablo Castellanos Baryolo, *Quejas contra burocratismo. Problemas actuales del perfeccionamiento de la democracia socialista en Cuba*, Editora Política, La Habana, 1988, ob.cit., pp. 38 y ss; Carlos Villabella Armengol, Joyced Iglesias Pérez, y Marianne Cepero Mellán, “Algunas consideraciones del derecho de queja: su tratamiento teórico y doctrinal” en *Revista El Otro Derecho*, Vol. 6, No. 2 – 1994, Documento especial sobre las transformaciones jurídicas en Cuba, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá, pp. 127 y ss.

26 No obstante, el precepto constitucional no indica en específico, que se trate de autoridades administrativas, lo cual ha hecho que sus efectos se expandan a otras autoridades de diversa naturaleza.

Este criterio también ha sido esgrimido por Martha Prieto Valdés y Lissette Pérez Hernández,

Constituye mandato constitucional la remisión a una ley en cuanto a la determinación del plazo en que debe ofrecerse la respuesta por la autoridad inquirida. Esta norma complementaria no existe, dejando un vacío jurídico en cuanto a uno de los elementos integrantes del derecho: recibir la atención o respuesta pertinentes en el plazo adecuado. En materia administrativa, la referencia normativa existente estaba contenida en el Decreto-Ley 67, específicamente en el artículo 52 inciso r), estableciendo el término de 60 días. Con la nueva regulación de la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros este artículo —como la mayoría de los que integran ese cuerpo normativo— fue derogado, dejando sin referente temporal en esta esfera de actuación estatal.²⁷ La falta de referencia temporal en la norma jurídica constituye un elemento que atenta contra la eficacia del ejercicio del derecho: este se configura no solo por la iniciativa del ciudadano, sino por la consecuente atención o respuesta. En este último caso es en el cual incide negativamente la actual indeterminación.

La posibilidad de aplicación del régimen del silencio administrativo establecido en la LPCALE (Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico) en el art. 672 resulta cuestionable.²⁸ La posición excluyente se fundamenta a partir de resaltar el carácter constitucional del derecho de queja, excluido por tanto en las materias del art. 657; así como la imposibilidad de aplicación

“Garantías para el ejercicio y defensa de los derechos del hombre. Consideraciones teóricas y expresión en Cuba (resumen de información de investigación), Diciembre 1999”. Disponible en: <http://www.fd.uo.edu.cu/asignaturas/constitucional/materiales%20de%20consulta/tema4/13.%20Derechos%20fundamentales%20y%20garant%C3%ADas%20CUBA/Garant%C3%ADas%20Derechos%20.doc>. [Consultado 14 de marzo de 2013].

27 Así quedó establecido en la Disposición Transitoria Primera del mencionado cuerpo legal, el cual derogó el precitado Decreto-Ley No. 67, manteniendo subsistentes los art. 29-37, 39 y 41, 42 y 49-51. La inexistencia de referente normativo con respecto a los plazos adecuados repercute en la valoración de las posibilidades de aplicar en los supuestos en que la Administración no responda, la figura del silencio administrativo. En tal sentido, es cuestionable la aplicación del régimen establecido en la LPCALE en el art. 672 en su mención a la denegación de los recursos, en lo fundamental por tratarse, el que nos ocupa, de un verdadero derecho en ejercicio por su titular.

28 En este sentido ver el criterio de Álvarez Tabío, ob.cit., pp. 229-230, al considerar el término “recurso” como no restrictivo, contrario a este criterio el esbozado por Villabella Armengol, Iglesias Pérez y Cepero Mellán, ob. cit., p. 137.

de la institución del silencio administrativo, previsto en el art. 672, por su no consideración como *recurso* sino como verdadero derecho. Afirmaciones con las que no coincidimos plenamente. En principio, porque extraer la queja del conocimiento de asuntos contenciosos, por ser materia constitucional, obliga a sustraer también a los otros derechos reconocidos constitucionalmente de una competencia cuyo objetivo se dirige a la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados frente al actuar administrativo. En cuanto a la segunda de las observaciones, coincidimos con el criterio, en virtud del carácter y naturaleza de la queja como derecho y la utilización del término *recurso* por la legislación adjetiva, así como la contradicción de términos entre los prescritos para la respuesta del órgano administrativo (60 días) y el determinado para entender por denegada la solicitud y en tal sentido, abrir el camino a la aplicación de la institución administrativa del silencio (45 días). Sin embargo, puede considerarse que esta brecha se acorta actualmente a partir de la inexistencia de norma administrativa que refiera dicho elemento.

Como otro eslabón de la cadena de mecanismos, en relación con el control ciudadano o popular en Cuba, debe citarse aquel que se ejerce a partir de la acción de los Consejos Populares. Un control indirecto, pero control ciudadano al fin.²⁹ Reconocido en la norma que regula su funcionamiento, el Consejo Popular está investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones, entre las que, además de la representación, debe distinguirse la fiscalización y el control de las entidades económicas enclavadas en la zona donde el Consejo desempeña actividad.³⁰ Centrando la atención en las atribuciones que tributan a su rol como órgano controlador, debe

29 En este sentido, Jesús P. García Brigos, "Democracia, Estado y autogobierno social: los Consejos Populares en Cuba" en Lissette Pérez Hernández y Martha Prieto Valdés (Compiladoras), Temas de Derecho constitucional cubano, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, pp. 228 y ss.

30 Art. 2, 21 y 22 de la Ley No. 91 "De los Consejos Populares", Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria, Número 6, de 25 de julio de 2000.

destacarse que su espectro de actuación es amplio y diverso, recabando tanto acciones directas como aquellas que contravengan o menoscaben el principio de legalidad socialista y el orden interior.

En este sentido, su acción puede dirigirse, aun cuando la norma no se pronuncia directamente, a cuestiones de índole discrecional. En este ámbito, queda expedita la vía controladora en cuanto al papel del Consejo de Popular en la detección y enfrentamiento de las violaciones de la legalidad, y su actuación contra toda manifestación de corrupción, uso indebido de recursos y otros delitos.³¹ Determinar y evaluar cuándo ciertas actuaciones no responden, alejándose del fin previsto, al interés general —circunscrito en este caso a la demarcación que ocupa— es una acción que se facilita por el contacto directo con los ciudadanos. Evaluar los riesgos, beneficios, la oportunidad y conveniencia, de ciertas decisiones administrativas, en la medida que provengan de actuaciones discrecionales, resulta cuestión más cercana al quehacer del Consejo Popular. El curso que toman las acciones de control y fiscalización realizadas por el Consejo Popular remite, en los casos de pertinencia, a las autoridades y entidades rectoras, y en supuestos necesarios al Presidente de la Asamblea Municipal, desembocando, por lo general, en el mecanismo interno de control administrativo.

El control popular, mediante las fórmulas activadas para ello, se sustenta con respecto a la Administración Pública cubana, en el reconocimiento como principio político-social de la Administración del Estado, de la participación de las masas en la Administración, concebido como un mecanismo que permite la evaluación de la satisfacción y correspondencia de los intereses sociales con aquellos delineados por el legislador y con la gestión que de ellos realiza la Administración bajo circunstancias de oportunidad y conveniencia.³² En este ámbito se

31 Art. 50 de la Ley No. 91. Debe aclararse que entendemos que cuando la norma refiere a otros delitos, no está circunscribiendo el ámbito de la corrupción al estrictamente penal, sino que debe entenderse esta desde su dimensión administrativa.

32 Héctor Garcini Guerra, *Derecho Administrativo*, 2da edición, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, pp. 49-50.

vienen desarrollando otros controles, con gran aceptación popular por la eficacia, en algunos supuestos, y en otros, por la manera en que exponen ante la opinión pública a los funcionarios y órganos administrativos, resultado de la potenciación de otro de los principios ya referidos, esta vez relativo al control por la opinión pública.³³ El cuestionamiento público a las autoridades administrativas y la obligatoriedad de responder en los medios de comunicación masiva, especialmente en los escritos, ha resultado un medio para el control de la gestión de la Administración,³⁴ como efecto una veces, de la ineficacia de los controles establecidos, pero otras, como derivación de la política estatal para implementar decisiones derivadas de planteamientos continuos de la población.

IV. Los Principios Generales del Derecho como mecanismo de control de la gestión pública

Los principios generales del Derecho constituyen los pilares sobre los cuales se construye y fundamenta, básicamente, el ordenamiento jurídico. Más allá, su utilización ha trascendido este papel orientador para convertirse en un “medio de legitimación y control del poder”.³⁵

En la esfera administrativa, muchos de estos principios han sido el resultado de la labor jurisprudencial del Consejo de Estado francés,³⁶ contribuyendo con la organización del ordenamiento jurídico

33 Idem, p. 50

34 El control por la opinión pública, en estrecha relación con el ejercicio del derecho a la libertad de palabra y prensa (art. 53 del texto constitucional) encuentra como limitante su ejercicio contra la Constitución, las leyes, la existencia y fines del Estado socialista (art. 62).

35 Daniel Ordóñez Solís, Jueces, Derecho y Política. Los poderes del juez en una sociedad democrática, Thomson Aranzadi, Navarra, 2004, p. 95.

36 Jean Rivero, “Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo francés contemporáneo” en Revista de Administración Pública, No. 6, Septiembre-Diciembre 1951, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 291; J.H. Theis, “Aspectos de la jurisprudencia actual del Consejo de Estado francés” en Revista de Administración Pública, No. 19, Enero-Abril 1956, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 304. Ver en este sentido el catálogo de principios que ofrecen Georges Vedel, Derecho Administrativo, Traducción de la 6ta edición francesa por Juan Rincón Jurado, Aguilar S.A, Madrid, 1980, p.230; Jesús González Pérez, “El método en el Derecho

administrativo y determinando a la Administración en su actividad. Demostrando que, aunque por lo general su función como facilitadores para la interpretación de las normas jurídicas ha quedado reservada al desempeño de la actividad judicial³⁷, su uso no resulta excluyente con el hecho de que la propia Administración en el ejercicio de funciones de control también pueda apreciarlos. En este marco, García de Enterría reconoce la trascendencia de los principios generales del Derecho para la rama administrativa, por tratarse de “un campo fértil para la legislación contingente y ocasional”.³⁸

La situación más problemática con respecto a los principios generales del Derecho se genera en el plano de la inexistencia de una enunciación exhaustiva.³⁹ No obstante, la doctrina, tanto general como especial de cada rama jurídica, determina y confiere contenido a aquellos elementos que sustentan, en forma de principios, el ordenamiento jurídico.

Pueden citarse entre los más recurridos para ejercer el control sobre la gestión pública: los principios de interdicción de arbitrariedad,⁴⁰

Administrativo” en Revista de Administración Pública, No. 22, Enero-Abril 1957, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pp. 49-54; Eduardo Ortiz Ortiz, Tesis de Derecho Administrativo, Tomo I, Stradtman Editorial- Biblioteca Jurídica Dike, Costa Rica, 2002, p. 328 y Luis Cosculluela Montaner, Manual de Derecho Administrativo, 5ta Edición, Civitas, S.A, Madrid, 1994, p. 137.

37 Juan Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo Alfonso. Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, Centro de Estudios Ramón Areces S.A, Madrid, 1989, p. 141; Ortiz Ortiz, ob.cit., p. 322; Ordóñez Solís, ob.cit., p. 95.

38 Eduardo García de Enterría, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, Poderes de gobierno, Poderes normativos)” en Revista de Administración Pública No. 38, Mayo- Agosto 1962, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 177; y del mismo autor puede consultarse, “Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo” en Revista de Administración Pública, No. 40, Enero-Abril 1963, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 203.

39 Vedel, ob.cit., p. 230; Pedro José Jorge Coviello, “El control judicial de la discrecionalidad administrativa” en AA.VV, Control de la Administración Pública. Administrativo, legislativo y judicial, Jornadas organizadas por la Universidad austral, Facultad de Derecho, Ediciones RAP S.A, Argentina, 2002, p. 642.

40 Juan Carlos Cassagne, “De nuevo sobre los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo” en AA.VV, El Derecho Administrativo argentino, hoy, Jornadas sobre Derecho Administrativo, Jornadas presididas por el Profesor Dr. Miguel S. Marienhoff, Ciencias de la Administración, División Estudios Administrativos, Argentina, 1996, p. 28.

de razonabilidad, de racionalidad en estrecha relación con el principio de proporcionalidad⁴¹ —pues ambos principios entran en una lógica simbiosis de verificación del uso proporcionado y racional de los recursos o las potestades—, de buena fe reconducido a términos de *confianza legítima*,⁴² y de objetividad. Todos ellos determinan límites, escritos o no, pero igualmente imperativos para la actividad administrativa en su conjunto. Es por ello que, en el criterio de Bermejo Vera⁴³ en este tipo de técnica se reconoce la existencia de verdaderos elementos limitadores de la discrecionalidad, y asumen un rol demarcador de dicha potestad.

Sin soslayar los principios antes mencionados, la doctrina y la práctica *iusadministrativa* contemporánea ha dotado de gran trascendencia en cuanto al ejercicio del control ciudadano al principio de transparencia, enraizado con el de buena Administración. Corolario de las grandes conquistas del Derecho administrativo contemporáneo, la buena Administración pretende una Administración no buena o adecuada, sino óptima en su actuación y relación con los ciudadanos. Se orienta, a partir de una serie de indicaciones derivadas de la ética de los funcionarios, el deber de información, el control, la transparencia, el respeto a los derechos de los ciudadanos, el procedimiento debido, la eficacia y eficiencia, así como ámbitos cada vez más inclusivos y participativos.

Volviendo al principio de transparencia, Olivos Campos ha afirmado que:

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante

41 García de Enterría, ob.cit., p. 178; Ortiz Ortiz, ob.cit., p. 98.

42 García de Enterría, ob.cit., p. 178; Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 12ma edición, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2004, p.483; Helena Alviar García, (Coordinadora). Manual de Derecho Administrativo, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, Temis, Bogotá, Colombia, 2009, pp.65 y ss.

43 Bermejo Vera, ob.cit., p.275.

sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. No obstante, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino de poner a disposición la información gubernamental al público interesado para que pueda revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.⁴⁴

Anteriormente se había referido el profundo proceso de democratización al que ha sido sometida la Administración Pública, y en este mismo particular, el principio de transparencia ha asumido un rol esencial, al considerarse que “la democracia y el Derecho administrativo tienen también una zona secante en el principio de transparencia”.⁴⁵ Dicho principio consolida los medios, y vías alternativas para el ejercicio del poder, desde una perspectiva más abierta, y con mayores posibilidades. Por supuesto, implica el interés del ciudadano por conocer el desenvolvimiento de la gestión pública, y tomar parte de la misma.

Con tal orden de cosas, la transparencia abre un nuevo espectro de oportunidades al ciudadano,⁴⁶ que sin implicar una “puesta en escena” ilimitada, facilite la evaluación de la eficacia, eficiencia, proporcionalidad, racionalidad, objetividad de la acción pública. Este principio cierra una etapa al hermetismo de la gestión pública, y abre una nueva mucho más inclusiva y participativa; pero sobre todo, mucho más responsable.

44 José René Olivos Campos, ob. cit., p. 291.

45 Antonio Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, “La democracia y el Derecho Administrativo” en José Antonio López García, J. Alberto Del Real Alcalá, Ramón Ruiz Ruiz (Eds), *La democracia a debate*, Editorial Dykinson, S.L, Madrid, 2002, p. 203.

46 Considerando que la eficiencia de la participación ciudadana está condicionada por el nivel de información al que se tenga acceso. Ver en tal sentido los resultados del siguiente informe, Fernando Arrau C, *Participación ciudadana en la gestión pública y su vínculo con las asociaciones: Argentina, España, Estados Unidos y México*. Informe elaborado por la Sección Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de estudios, extensión y publicaciones, AÑO XIV, N° 136, Santiago de Chile, Septiembre 2004, Disponible en http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/informes/estudios_pdf_informes/nro136.pdf, [Consultado, 2 de noviembre de 2013].

La participación ciudadana, presupuesto ineludible para una buena Administración. Panorama latinoamericano

Ana Celia Rivero Ruiz*

Hoy en día no vislumbramos o ponderamos solo a la Administración en la realización de una actividad material que satisfaga una necesidad del ciudadano y que generalmente se traduzca en garantía material de un derecho social y prestación de un servicio público, sino que también se exige de esta un papel activo en la información y transparencia de su actuación en relación con los ya reconocidos por algunos Estados y ordenamientos como derechos generales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración: derechos de información y acceso a los documentos administrativos y derechos de participación en las funciones administrativas que tributan directamente a la toma de decisiones más adecuada en cuanto a eficacia social y aplicabilidad.

Miguel Sánchez Morón. *Derecho Administrativo.*

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba (2006). Máster en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de Oriente. Profesora Disciplina Fundamentos Teóricos, Constitucionales y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente desde el año 2006. Ha participado como ponente en congresos nacionales. Correo electrónico: acelia@fd.uo.edu.cu.

1. Apuntes iniciales

Ante el reto que continúa siendo para los latinoamericanos abordar el tema de la participación ciudadana, en el marco coyuntural en que la apertura democrática de países de esta geografía ha permitido no solo aspirar a ella sino materializarla, se propone esta autora ofrecer unos modestos puntos de vista y algunas consideraciones sobre la trascendencia de esta participación al actuar de la Administración Pública y especialmente a la consecución de un anhelo de la ciudadanía: la Buena Administración.

La Administración Pública que se nos presenta hoy —con crisis económica en el mundo, con crisis política e institucional de Estados, con un alto índice de desempleo, de privatización, pero también con grandes niveles de exigencia por la ciudadanía— no puede seguirse sosteniendo bajo los cánones de antaño, no puede ceñirse solo a los esquemas que nos legaron los grandes precursores, no puede bajo ningún concepto obviar al ciudadano, omitirlo o reprimirlo; debe contar con él para que pueda marchar, para que pueda ejercer su actividad y cumplimentar sus fines, incluso los mismos que fueron delineados en la Francia revolucionaria del siglo XVIII.

La transfiguración que se aduce a nivel internacional, y en la cual tiene un gran protagonismo la América que se ha despertado con sus ciudadanos al frente, hace que hoy materias que parecían rígidas y pragmáticas se conviertan en un producto cultural; tal es el caso del Derecho Administrativo. La aparición de nuevos derechos como la buena administración, que involucran directamente a la Administración y su actividad prestacionista, son frutos de las conquistas de los ciudadanos del espacio público y de su participación e incorporación en la gestión pública.

Que la Administración en su actuar se reoriente nuevamente hacia el ciudadano, de quien parte y para quien se instituye, ha sido el

principal imperativo de la doctrina que hoy defiende que “para que una Administración sea buena tiene que tener en cuenta las necesidades y los sentimientos de las personas y saber responder a la confianza legítima que el ciudadano deposita en ella, y que tiene como orientación última el bienestar de todos los ciudadanos”.¹

2. El ciudadano en el centro de las decisiones de la Administración Pública

La ascendencia de la participación ciudadana a principio de actuación de la Administración Pública desde la teoría y su materialización por Estados democráticos, ha desplazado el eje cardinal de esta hacia una noción subjetiva más parecida e identificada con lo que se espera de ella desde su surgimiento: una buena administración. Noción que se puede entender como el cúmulo de ejercicios ciudadanos de participación, bien en la exigencia de que se respeten derechos, o incoando para que la Administración cumpla sus deberes, o accediendo a los puestos de administradores públicos, o disfrutando y beneficiándose de los servicios públicos y su eficiencia y calidad; supuestos todos en los que no tiene cabida la inactividad de la Administración. En ese sentido, la presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos se convierte además en un requisito *sine qua non* de la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, lo referido no puede quedar en el espectro de una abstracción teórica que sincroniza una aspiración, sino que tienen que estar las herramientas para llevarlo a vía de hecho. Aparecen entonces en el escenario concretizador de este análisis la facilitación y acceso de los ciudadanos a la información administrativa, la transparencia, la legitimidad, y la conformación de centros de decisión a partir del nivel

1 María del Carmen Moreno. “Crisis y principio de una buena administración.” Disponible en: <http://innovacionpolitica.org/2012/01/27/crisis-y-principio-de-una-buena-administracion/> (Consultado 20 de abril de 2013).

local,² que pueden incidir en las decisiones generales de una nación, de manera que la materialización de los derechos sea el reflejo de las directrices de esa participación.

2.1. La participación ciudadana: eje de las transformaciones de la Administración Pública y del Derecho Administrativo contemporáneo

Si se atiende a la concepción tradicional del Derecho Administrativo que, siguiendo a Schmidt Assmann³ se caracteriza por tres afirmaciones clásicas: la unicidad de la Administración, la formalización de sus acciones y la aplicación del Derecho como mera ejecución, se tendría que decir que la ley predetermina la conducta de la Administración para cada supuesto, y la Administración se limita a ejecutar la ley a través de actos formalizados con la ayuda de técnicas jurídicas de subsunción.⁴ Lo que, sin dudas, ha sido rebasado a tono con nuestra realidad, permitiendo decir que ese paradigma ha entrado en crisis. Hoy no se concibe el modelo de la Administración que se

2 Pudiera entenderse esto como el poder comunal del que Venezuela ha sido precursora en América.

3 E. Schmidt Assmann: "Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general de derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos", en *Innovación y reforma del derecho administrativo*, p. 28 y ss, citado por Joaquín Tornos, en "Derecho de Buena Administración" Sindicatura de Greuges de Barcelona.

4 Lo que se identificó entonces como principio de vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, tesis que se asume como acertada al constatar los efectos que entraña en la esfera jurídica de los administrados la actividad administrativa. Posición que con posterioridad fue superada, demostrándose que la relación entre la Administración y la ley no es, ni podrá ser estática (criterio que defiende Grethel Árias en su tesis en opción al Grado Científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, p. 15).

La vinculación de la Administración al Derecho es defendida con extraordinario rigor por un amplio sector de la doctrina administrativista entre los que se destaca García de Enterría y Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I p.446. En igual sentido Jesús María Chamorro González, "Algunas notas sobre el sometimiento pleno de la Administración al principio de legalidad: el acceso a la función público y su control" en *Cuadernos de Derecho Judicial* No. 7/ 1992, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 289-298; Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 95.

Este principio debe dar respuesta al vínculo entre la Administración y la norma, convirtiéndose en sustento para el posterior control de los actos administrativos.

Para una visión novedosa y a tono con los cambios del Derecho Administrativo ver Miguel Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte General*, pp. 87-89.

legítima por el mero cumplimiento del principio de legalidad y que en coherencia con ello se controla exclusivamente por un poder judicial, que tiene como función exclusiva imponer la sujeción de la Administración al imperio de la ley. Como dice Tornos Mas en su Informe para la Sindicatura de Greuges de Barcelona: “hoy la Administración es una realidad plural y compleja que no puede entenderse dirigida de forma uniforme desde la ley”.⁵

Por otro lado, y muy relacionado con la gobernanza, hoy el Estado tampoco es el único actor político, se debe hablar de un conjunto de actores con una distribución acertada de funciones, de técnicas de coordinación y de contrapoderes.

En este nuevo paradigma, que se asienta sobre la primacía del administrado, la Administración asume nuevos cometidos y ocupa un lugar destacado su función de garantía de las prestaciones básicas de los ciudadanos.

Es presumible entonces que “el Derecho Administrativo del Estado social y democrático de Derecho es un Derecho del poder público para la libertad solidaria, un Ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones públicas han de estar orientadas al servicio objetivo del interés general”.⁶

Así se puede ver que el lugar que ocupó el concepto de la potestad o del privilegio o la prerrogativa, ahora lo ocupa el ciudadano, que asume un papel medular en el Derecho Administrativo. De lo que se colige que la intención central está en humanizar la concepción del poder, donde existan instrumentos que sirvan objetivamente al interés general, concepto que hoy no solo lo define la Administración, sino también los ciudadanos por medio de las consultas de las políticas

5 Joaquín Tornos Más. “El derecho a una buena administración”, Sindicatura de Greuges de Barcelona, p. 29.

6 Jaime Rodríguez-Arana. “Sobre el derecho fundamental a la buena administración”. p. 2.

públicas. En esta misma línea y como apoyo al análisis remitimos a Rodríguez-Arana cuando plantea que:

La persona, el ciudadano, el administrado o particular según la terminología jurídico administrativa al uso, ha dejado de ser un sujeto inerte, inerme e indefenso frente a un poder que intenta controlarlo, que le prescribía lo que era bueno o malo para él, al que estaba sometido y que infundía, gracias a sus fenomenales privilegios y prerrogativas, una suerte de amedrentamiento y temor que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de dominación en que se constituyó tantas veces el Estado.⁷

La Administración que se renueva a la vez tiene que modificar, perfeccionar o implementar instituciones, criterios y mecanismos que le fueron legados. Es por eso que esta Administración desplaza el eje de observancia de su actuación de la legalidad a los intereses generales y su acción de sujetadora a sujeta, fundamentalmente por los deberes que se derivan de los derechos que le han sido reconocidos a los ciudadanos, y de los mandatos que en pos de ese interés ha impuesto el soberano. La necesidad de otros mecanismos de control, capaces de medir los criterios de acción administrativa como eficacia, eficiencia, transparencia, igualdad y participación, ha motivado la aparición y el fortalecimiento de la buena administración como concepción.

El rediseño de la Administración a partir de la participación ha llevado a que se legitimen vías de ingreso democrático de los ciudadanos a los cargos públicos, que se promulguen normas jurídicas que regulan los derechos de los ciudadanos frente a la Administración y los deberes de esta para con los ciudadanos y a que se instituyan órganos y organismos competentes para la defensa de esos derechos.

7 Jaime Rodríguez-Arena. "Sobre el Derecho...", op. cit., p. 2.

El Derecho Administrativo de estos tiempos, permeado por las experiencias de siglos de intangibilidad y la crisis económica que azota al mundo, parte de una consideración diferente del ciudadano que ha desvanecido incluso la concepción de este como administrado, y por tanto sujeto pasivo de la relación jurídica administrativa, en la cual se le otorgaba a la Administración la primacía y se le reconocía generalmente como sujeto activo. Hoy, el ciudadano no solo se limita a recibir bienes y servicios y mostrar su conformidad con ellos, hoy define cuáles y cómo, pudiendo incluso evaluar las políticas públicas.

3. La participación ciudadana, su trascendencia para una buena Administración. Visión latinoamericana

La buena administración, que aparece para hacer frente a la mala administración,⁸ responde a las concepciones más recientes del Derecho Administrativo —que se caracterizan por el intento de superar la visión estrictamente formal que legitima a la Administración para el mero cumplimiento de la norma que le otorga las potestades de actuación— y a la voluntad de situar al ciudadano en el centro de la preocupación de las normas que ordenan la actividad administrativa.

La manera de gobernar en el actual entramado político, social y jurídico, se caracteriza por un modo más cooperativo y consensuado en las relaciones entre las Administraciones y los actores sociales, y pretende recuperar la erosionada legitimidad democrática del Gobierno; es por eso que buena administración y participación ciudadana se convierten en un binomio indisoluble, a la vez que la primera se asienta sobre los mismos pilares de la “buena gobernanza”,⁹ como son: participación,

8 De ahí que muchos autores como Francisco Sanz Larruga, Joaquín Tornos Más, Miguel Sánchez Morón y Tomás Mallen planteen que la mala administración delinea a la buena administración.

9 A. Cerrillo I Martínez. “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005. Y más particularmente, en su trabajo introductorio —que precede a diez textos de algunos de los principales autores que han teorizado sobre este fenómeno— pp. 19-23.

transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. De ahí que autores como Santamaría Pastor, al referirse a la buena administración, lo haga como un principio de amplio espectro que comprende otros principios más específicos.¹⁰

La implementación de la buena administración tiene como uno de sus efectos más notables la disminución de políticas para el ascenso en la carrera partidaria de los gobernantes y el incremento de políticas de compromiso real con las condiciones de vida de los ciudadanos; “es por ello que la principal aspiración del concepto está en colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales”.¹¹

La regulación jurídica de la buena administración legitima al ciudadano para exigir, desde el Derecho, que el actuar de las Administraciones Públicas no solo esté sujeto a la legalidad, sino también al interés general, lo que se materializa a partir de la eficacia y eficiencia administrativa, el debido proceso, la transparencia, la organización del personal al servicio de la Administración y la ética del mismo, y genera un incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la elección de la mejor posible, que permite afirmar que la buena administración lleva consigo el necesario replanteamiento de estrategias desde un prisma institucional, con el objeto de fortalecer la legitimación del sistema democrático y de sus Instituciones.

En el entorno latinoamericano no es posible la referencia a la regulación expresa de la buena administración como ha sido entendida por la doctrina fundamentalmente de ascendencia europea, pero sí existen

10 Ver Juan Alfonso Santamaría Pastor. Los principios jurídicos del Derecho Administrativo, pp. 1.138-1.163.

11 Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas” en Revista de Estudios Locales (CUNAL) núm. 100/2007, pp. 39-47.

En este y otros materiales que se han consultado de este autor sobre el tema, es recurrente dedicar unas líneas al ciudadano, y a su posición central en la actividad desarrollada por la Administración, lo que destaca como elemento que identifica las transformaciones de la Administración Pública y del Derecho Administrativo; de ahí que no sea difícil reconocer en él su postura defensora del empoderamiento ciudadano y de la implementación de adecuadas políticas públicas.

preceptos referidos a la participación ciudadana y su trascendencia al ámbito de la actuación de los funcionarios públicos; y como garantía del ejercicio de derechos de los administrados y otros referidos a la actividad administrativa, que han dado al traste con la exigencia de deberes de nuevo tipo al Estado y con la posibilidad de hacer tangibles otros que subyacían implícitamente en ordenamientos jurídicos y documentos internacionales; que en confluencia con el fundamento último de los deberes (la dignidad de la persona humana), permiten destacar la necesidad de que se configure la buena administración con expresión en los ordenamientos jurídicos de los Estados, que garanticen un actuar de los funcionarios públicos en relación con los intereses¹² de los ciudadanos.

3.1. Visión latinoamericana

Desde la última década del siglo XX, varios textos constitucionales nos permiten identificar el ascenso de la voluntad soberana de mejorar e incrementar el actuar de la Administración para que esta se centre en los intereses de los ciudadanos, que se deba a ellos y actúe para ellos. Entre estos se ubica la Constitución del Salvador, que en el Art. 86, dispone que: “El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes”. Y la parte final de la disposición establece que: “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”.

12. Los intereses referidos durante esta investigación son los denominados por la doctrina “intereses generales”, fundamentalmente los colectivos. Entendiéndose por tales, a pesar de lo difícil que resulta su definición fuera de una situación concreta, por lo que se ha entendido como concepto jurídico indeterminado, “aquellos intereses sociales o colectivos que el Estado asume como propios, los convierte en objetivos y prioridades políticas, lo que le lleva a movilizar los recursos y poderes públicos necesarios para gestionarlos y defenderlos”. Miguel Sánchez Morón. Derecho Administrativo. Parte General, pp. 75-76.

También preceptúa esta Constitución lo que respecta a la responsabilidad del buen gobierno administrativo en su art 168: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: (...) ord. 15.- Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos”.

Por su parte, la Constitución Política de la República de Guatemala tiene signos importantes de lo que se entiende por buena administración en nuestro continente y aún más, del reconocimiento constitucional de la participación de los ciudadanos en el ámbito de la Administración Pública, fundamentalmente de sus actos y documentos, lo que se asocia al principio de transparencia.

Esta Constitución en su artículo 30 establece que: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”. Asimismo, el artículo 31 con el título: “Acceso a archivos y registros estatales”, dispone que: “Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización”.

En relación con el análisis que se presenta en estas páginas, en la Constitución de la Nación Argentina se establece en el 85 que el control externo del sector público nacional será una atribución propia del Poder Legislativo y que el examen y la opinión del desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, que tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública; y más adelante en el artículo 86, que le corresponde al Defensor del Pueblo vigilar el cumplimiento de la legalidad en la actividad de la Administración Pública. Dejando

bien sentado cuál es la misión del Defensor del Pueblo: “la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”.

Esta Constitución es muestra de la intención o voluntad constitucional de refrendar preceptos que actúen como exigencia a la Administración, pero también como garantía de su actuación y vigilancia de la misma, lo que ha conducido a estudiosos de la buena administración a ver esta regulación como una manifestación de su reconocimiento en nuestro continente.

Lo anterior se puede aducir a partir de la simultaneidad de los artículos referidos, y con la intención de plantear hasta la definición de quién tiene el papel primordial en dicha responsabilidad, si bien para la época en la que se da este texto el concepto todavía no era de dominio internacional. Por otro lado, la data del texto en análisis también hace comprensible que no se visualicen ahí preceptos referidos a la participación directa de la ciudadanía en la Administración con vistas al perfeccionamiento de su actuar y su control; pero su más notable significación en este particular es la institución del defensor del pueblo y lo que este comprende como mecanismo de garantía efectivo en defensa de los derechos de los ciudadanos.

Otro momento del análisis lo considero atinado a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que es uno de los textos que en la América Latina demuestra la importancia de la participación ciudadana para un Estado y su significación para la construcción de una Administración al servicio de los ciudadanos. Artículos como el 168 en su párrafo segundo cuando refiere: “Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación

de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”, (también el artículo 173), permiten sostener tal aseveración.

Por su parte, el articulado de la Constitución del Ecuador¹³ permite evidenciar la posición del ciudadano en la vida política y administrativa. Referente obligatorio de observancia en este texto es el artículo 227, en que se establece que la Administración Pública se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (muchos de ellos pilares de la actuación de la Administración). También el régimen de rendición de cuentas de los servidores públicos, previsto en los artículos del 229 al 234, todo lo que se complementa con el artículo 3 de esta Constitución donde se plasman los deberes primordiales del Estado,¹⁴ en los cuales se percibe que los que están relacionados con la Administración generalmente devienen del ejercicio o prestación de un servicio público; a lo que se une también la regulación en el Título II, capítulo segundo de los derechos del buen vivir, que se relacionan esencialmente con una prestación de la Administración.

En los principios referidos que rigen a la Administración en Ecuador, es destacable el de participación, en especial correlación con

13 Esta Constitución, que es un resultado del Nuevo Constitucionalismo que se ha venido gestando en América Latina, ubica en un lugar cimero al ciudadano, potenciando sus derechos e implementando mecanismos para su realización plena como ser humano. Entre esos mecanismos se despliegan aquellos que se encaminan a la transformación de la concepción de la Administración (de servida a servidora).

14 Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

- Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
- Garantizar y defender la soberanía nacional.
- Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.
- Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
- Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
- Proteger el patrimonio natural y cultural del país.
- Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

los deberes del Estado que se regulan en el artículo 3, pues en estos últimos se puede observar las conquistas de la ciudadanía en los últimos años y las posibles transformaciones de un Estado y su Administración en pos del mejoramiento y las satisfacciones de los ciudadanos.

Otro caso ponderable lo constituye la Constitución de Costa Rica, que si bien no utiliza la frase “buena administración”, incluye en sus artículos 139.4 y 140.8 referencias a “la buena marcha del gobierno” y “el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”.¹⁵

La Constitución de la República de Cuba, si bien lejana en fecha de las que han signado el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, y por tanto con perspectivas de modificaciones que la hagan atemperarse a la realidad socioeconómica de estos tiempos y con ello reflejo de las conquistas de espacios de la ciudadanía en los últimos años, tiene preceptos en los que se percibe un régimen incipiente para una buena administración a partir del sistema social y los valores superiores (fundamentalmente el bienestar individual y colectivo) que se ampara en el artículo 1. El principio de legalidad en el artículo 10, al que están sujetos todos los órganos del Estado en las que se comprende la Administración Pública, el derecho de reclamación del artículo 26, el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades en el artículo 63 —ambos reflejos de las posibilidades de la ciudadanía para incoar así a la Administración—. Si bien el momento cumbre con respecto al análisis que se viene refiriendo está en los principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales en el artículo 68, con especial mención del ordinal b) “las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios”; el ordinal c) que establece el principio de rendición de cuentas o dación de cuentas: “los elegidos tienen el deber de rendir

15 Todas las Constituciones consultadas para esta investigación Disponible en: http://intranet.fid.ao.edu.cu/fd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=114 (Consultado 13 de mayo de 2013).

cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento”; y el ordinal e) “los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión”.

Los ejemplos aducidos demuestran que el Derecho Administrativo del siglo XXI latinoamericano también está apostando por una Administración inclusiva y participativa, por un ciudadano con derechos realizables, por una América donde decir “buena administración” sea definir la realidad de sus pueblos; para lo que siempre será necesario la participación.

4. Consideraciones finales

La participación ciudadana en nuestra realidad ha dejado de operar como un concepto abstracto e irrealizable para convertirse en el faro y guía de las sociedades modernas hacia etapas superiores de desarrollo.

Especialmente en la América Latina se han dado palpables ejemplos de la significación de esta participación para la construcción de un modelo de desarrollo alternativo al impuesto por las hegemonías económicas.

El análisis de regulaciones jurídicas de nuestro continente, que giran en torno a la buena administración, ha permitido apreciar que con el transcurso del tiempo se han ido incorporando a su configuración elementos, figuras, titulares así como contenido. La buena administración en estos textos no se comporta como un concepto presuntuoso o vano, sino en la mayoría de los casos en estudio como un mandato constitucional que indica cómo debe ser y hacerse la actividad administrativa, en pos de quién y para qué, quién debe garantizarlo, así como los principios y derechos con que está relacionado y que a través de este se verifican.

Bibliografía

Fuentes Doctrinales

Acosta Silva, Adrián. “Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral”. *Noesis* 13. Gobernabilidad y democracia. 2001.

Aguilar Villanueva, L. F.: Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Aguilera García, Luis. “Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI”. Universidad de Holguín, Cuba, 2001?

Alexy, Robert. “*Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica*”, Doxa, no. 5, 1988.

Amilivia González, Mario Y José C. Nalda García. “Principios de buena administración y función consultiva”, *Revista Española de la Función Consultiva*, No. 9, enero-junio de 2008.

Casetta, Elio. *Compendio di Diritto Amministrativo*, 8va. edición, Giuffré Editore, Milano, 2007.

Chamorro González, Jesús María. “*Algunas notas sobre el sometimiento pleno de la Administración al principio de legalidad: el acceso a la función público y su control*”, Cuadernos de Derecho Judicial No. 7/ 1992.

Cerrillo Martínez, A. “*La Gobernanza hoy. Introducción en La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*”, INAP-IIG, Madrid, 2005.

Forsthoff, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*, Traducción de Legaz Lacambra, Garrido Falla y Gómez de Ortega y Junje, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

Fuentetaja Pastor, J.A. “El Derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” en *REDUE*, núm. 15, 2008.

García-Atance y García de Mora, María Victoria. *Derecho Constitucional III Derechos y libertades*, 1ª Edición, Editorial COLEX, Madrid, 2003.

García de Enterría, Eduardo. “*Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español*” (Texto de la Conferencia pronunciada el día 7 de mayo de 1988 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia como ponencia española sobre el tema de su título dentro del Congreso ítalo-español *Stato democratico e diritti dei cittadini*, con motivo del IX Centenario de dicha Universidad y la investidura de S. M. el Rey de España como doctor *honoris causa* de la misma).

García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo, *volumen I y II*. 12ª. edición, Civitas Ediciones, S.L, Madrid, 2004.

Gavara de Cara, J.C. “*La vinculación positiva de los poderes públicos a los derechos fundamentales*”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007.

Gómez Puente, Marcos. *La Inactividad de la Administración*, Aranzadi, 20011.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I Parte General*. Octava edición. Fundación de D. A. Buenos Aires.

Mayer, Otto. *Derecho Administrativo alemán*, Tomo I, Parte General, traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Depalma, Buenos Aires, 1949.

Merkel, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edición al cuidado de José Luis Monereo Pérez, Comares, S.L, Granada, 2004.

Moreno, María del Carmen. “Crisis y principio de una buena administración.” Disponible en: <http://innovacionpolitica.org/2012/01/27/crisis-y-principio-de-una-buena-administracion/> (Consultado 20 de abril de 2013).

Nieto García, A. *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008.

Parejo Alfonso, L. “Los principios de la Gobernanza Europea”, Revista de derecho de la Unión Europea, Redue, núm. 6, 2004.

Ponce Solé, Juli. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Lex Nova, Valladolid, 2001.

Prats Catalá, J. “La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración”, *Cuadernos de Derecho Público*, No. 31, 2007.

_____. “De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, Estudios Goberna, INAP-IIG, 2005.

La participación ciudadana, presupuesto ineludible para una buena Administración.

Panorama latinoamericano

Ana Celia Rivero Ruiz

_____. “*La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración*”, Cuadernos de Derecho Público, No. 31, 2007.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. *Principios de Ética pública. ¿Corrupción o servicio?*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1993.

_____. “Participación y Nuevas Políticas Públicas”. Diario La Ley Nº 5874, Año XXIV, 20 Oct. 2003, Ref.º D-232 http://vbdana.laley.net/bdgen/vaps/bdg_doct_5_D/inicio.html?origen=NEX&sgid=2263110.81.3.785817422190.23110014013

_____. “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”, Revista de Estudios Locales (CUNAL) núm. 100/2007.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. Los principios jurídicos del Derecho Administrativo, *La Ley*, Grupo Wolters Kluwer, 2011.

Tomás Mallén, B. *El derecho fundamental a una buena Administración*, MAP, Madrid, 2004.

Tornos Mas, J. “El derecho a una buena administración”, Sindicatura de Greuges de Barcelona, Barcelona, 2007.

Fuentes legales

Constitución de la República de Cuba. Editora Política, La Habana, 2010.

Constitución Política de Costa Rica. Disponible en: http://intranet.fd.uo.edu.cu/fd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=114 (Consultado 13 de noviembre de 2013).

Constitución de la República de el Salvador. Disponible en: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm> (Consultado 13 de noviembre de 2013).

Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en: http://intranet.fd.uo.edu.cu/fd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=114 (Consultado 13 de noviembre de 2013).

Constitución de la Nación de Argentina en VILLABELLA ARMENGOL, Carlos M. Selección de Constituciones iberoamericanas, Félix Varela, La Habana, 2004.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Disponible en: http://intranet.fd.uo.edu.cu/fd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=114 (Consultado 13 de noviembre de 2013).

Constitución del Ecuador, disponible en http://www.derecho-ambiental.org/Derecho/Legislacion/Constitucion_Asamblea_Ecuador_1.html. (Consultado 21 de noviembre de 2013).

