

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: INEFICACIA DEL MECANISMO DE
INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA**

RICARDO QUINTERO ARAÚJO

**DIRECCIÓN:
DRA. SORAYA PÉREZ PORTILLO**

**Trabajo presentado como requisito parcial para obtener el título de Magister
en Derecho Público**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
BOGOTÁ
2021**

Departamento de Derecho Constitucional
Maestría en Derecho Público

Rector:

Dr. Hernando Parra Nieto

Secretaria General:

Dr. José Fernando Rubio Navarro

Decana de la Facultad de
Derecho: Dra. Adriana Zapata
Giraldo

Director Departamento Derecho
Constitucional: Dr. Humberto Sierra Porto

Directora de Tesis:

Dra. Soraya Pérez Portillo

Jurado de tesis:

Dra. Marta Carolina Rico Marulanda

Breve hoja de vida

Abogado asesor en entidades del sector público, así como en diferentes empresas del sector privado; con especializaciones en: Derecho Comercial (Univ. Javeriana 2004), Derecho Administrativo (Univ. Javeriana 2005), Gestión de Entidades Territoriales (Univ. Externado 2007), Contratación Estatal (Univ. Externado 2010), Derecho Constitucional (Univ. Externado 2012).

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
LISTA DE TABLAS.....	7
INTRODUCCIÓN	11
1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VS. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, Y DE SU CRISIS EN GENERAL	17
1.1. DEMOCRACIA EN TÉRMINOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA: UNA MIRADA GLOBAL Y UNA BREVE APROXIMACIÓN AL MARCO CONSTITUCIONAL	17
1.2. CONCEPTO Y ALCANCE DE CONSTITUCIÓN, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA	21
1.2.1. Constitución.....	21
1.2.2. Soberanía	26
1.2.3. Democracia.....	30
1.2.4. Democracia representativa	35
1.2.5. Democracia Directa o Participativa.....	39
1.3. DE LA CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS EN EL MUNDO	42

1.4.	MODELOS DE DEMOCRACIAS Y TIPOS DE SOBERANÍA EN AMÉRICA LATINA: RECONFIGURACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	48
2.	EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA EN EL SISTEMA POLITICO DE COLOMBIA: UN TRAYECTO DE BUENAS INTENCIONES	66
2.1.	CONTEXTO HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA EN EL SISTEMA POLÍTICO DE COLOMBIA	66
2.2.	LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y EL DISEÑO DE UNA NUEVA VISIÓN DE DEMOCRACIA: INCLUSIÓN DE VARIADOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	92
2.3.	INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA: TRANSITO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A UN NUEVO MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA	110
2.3.1.	Análisis del Marco Constitucional y Legal.....	111
2.4.	DE LA INEFICACIA DEL MECANISMO POR CUENTA DE LA POCA VOLUNTAD DE LOS ORGANOS DE REPRESENTACION POLÍTICA	126
2.4.1.	Ineficacia normativa.....	130
2.4.2.	Ineficacia en análisis de casos.	138
3.	CONCLUSIONES	Error! Bookmark not defined.
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	181

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Modelos de democracia y mecanismos de participación.....	52
Tabla 2. Evolución constitucional de los derechos políticos y formas de participación ciudadana.....	69
Tabla 3. Ponencias presentadas en la Subcomisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente	97
Tabla 4. Comparativo de la iniciativa popular legislativa y normativa a la luz de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015	129
Tabla 5. Iniciativa Popular de Actos Legislativos Año 2002	138
Tabla 6. Iniciativa Popular de Actos Legislativos Año 2004	139
Tabla 7. Iniciativa Popular de Actos Legislativos Año 2005	140
Tabla 8. Iniciativa Popular de Actos Legislativos Año 2008	141
Tabla 9. Iniciativas Popular de Actos Legislativos Año 2016	142
Tabla 10. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2002	
Iniciativa No.1.	.143
Iniciativa No.2.	.144
Tabla 11. Iniciativas Legislativas de Proyectos de Ley Año 2004	149
Tabla 12. Iniciativas Legislativas de Proyectos de Ley Año 2006	151

Tabla 13. Iniciativa Legislativas de Proyectos de Ley Año 2008	151
Iniciativa No.1	147
Iniciativa No.2	148
Tabla 14. Iniciativa Legislativas de Proyectos de Ley Año 2016	151
Iniciativa No.1	149
Iniciativa No.2	149
Iniciativa No.3	150
Iniciativa No.4	150
Iniciativa No.5	151
Iniciativa No.6	151
Iniciativa No.7	152
Tabla 15. Iniciativa Legislativas de Proyectos de Ley Año 2017	151
Iniciativa No.1	153
Iniciativa No.2	153
Iniciativa No.3	154
Iniciativa No.4	154
Iniciativa No.5	155
Iniciativa No.6	155
Tabla 16. Iniciativa Legislativas de Proyectos de Ley Año 2018	151
Iniciativa No.1	156

Iniciativa No.2	156
Tabla 17. Iniciativa Legislativas de Proyectos de Ley Año 2019.....	157
Iniciativa No.1	157
Iniciativa No.2	157
Iniciativa No.3	158
Iniciativa No.4	158
Iniciativa No.5	159
Tabla 18. Iniciativa Legislativas de Proyectos de Ley Año 2020	151159
Tabla 19. Iniciativas Normativas de Proyectos de Ordenanzas Año 1999	152
Tabla 20. Iniciativas Normativas de Proyectos de Ordenanzas Año 2004	163
Tabla 21. Iniciativas Normativas de Proyectos de Ordenanzas Año 2006	163
Tabla 22. Iniciativas Normativas de Proyectos de Ordenanzas Año 2017	163
Tabla 23. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2006.....	165
Tabla 24. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2009.....	165
Iniciativa No.1	163
Iniciativa No.2	164
Tabla 25. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2010.....	166
Tabla 26. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2012.....	167
Tabla 27. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2013.....	165
Iniciativa No.1	165

Iniciativa No.2	166
Tabla 28. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2015 . .	166
Tabla 29. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2017 . .	167
Iniciativa No.1	167
Iniciativa No.2	167
Tabla 30. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2018 . .	168
Tabla 31. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2019 . .	168
Iniciativa No.1	168
Iniciativa No.2	169
Tabla 32. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2020 . .	169
Iniciativa No.1	169
Iniciativa No.2	170
Tabla 33. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2021 . .	170

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, tiene por objeto, desde un análisis comparativo y estadístico, determinar el grado de eficacia del mecanismo de participación ciudadana denominado Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, contenido en la Constitución Política en los artículos 40 numeral 5, 103, 106, 155, 375 y 378. Eficacia medida en términos de participación ciudadana, y utilización de dicho mecanismo dentro del nuevo modelo de democracia participativa introducido por la Constitución de 1991, como complemento al modelo de representación política adoptado desde los albores de la República.

Desde la independencia de nuestro país y hasta 1991, es decir durante 180 años, el país mantuvo invariable un sistema político fundado en una democracia liberal de corte representativo basado en: separación de poderes, establecimiento de libertades ciudadanas y la metodología de la elección de gobernantes en nombre del pueblo, algunas veces de forma semidirecta y otras de forma directa, configurándose así una serie de relaciones políticas fundamentales a partir de la evolución de los principios del gobierno representativo en un Estado de Derecho¹.

Fue solo hasta la Constitución de 1991, que se establecieron novedosos mecanismos de participación ciudadana, seis (6) en total², diferentes al voto, que le permiten al ciudadano como depositario de su soberanía, participar de manera directa en el ejercicio y control del poder político.

A lo largo del siglo XIX, se promulgaron en total ocho (8) Constituciones, las cuales, fueron producto no del consenso de los diferentes sectores políticos y sociales de

¹CEPEDA, José Alejandro. Democracia representativa vs. Democracia participativa: un análisis bajo la luz del bicentenario de independencia de Colombia (1810-2010). En: Revista Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior y de Justicia, Número- Año 3 //enero- junio 2011.

² La constitución Política los establece en los artículos 40 103. El artículo 40 solo hace mención del plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato y de la iniciativa popular. Por su parte, en el artículo 103 se enlistan los anteriores y se adiciona el mecanismo de cabildo abierto.

la Nación, sino de las diferentes guerras civiles y contiendas ideológicas. Así mismo, durante el siglo XX se introdujeron sesenta y ocho reformas a la Constitución expedida en el año de 1886. Durante todo ese dinamismo constitucional, el sistema democrático se caracterizó por ser estrictamente de carácter representativo, a excepción de 1957 cuando la Junta Militar de Gobierno expidió el Decreto Legislativo No.0247 mediante el cual, por primera vez, le otorga participación al pueblo para la toma de decisiones de orden constitucional, con el fin de votar un Plebiscito de reforma constitucional.

El país por lo tanto, no contaba con mecanismos propios de una democracia participativa, y esto no era raro en el contexto latinoamericano, donde eran pocos los países que siquiera gozaban de democracia, por lo tanto, la participación ciudadana a través de mecanismos democráticos como el voto, de por sí ya era un privilegio. En ese sentido, y antes de la Constitución de 1991, pretender mecanismos de participación ciudadana en términos políticos para la toma de decisiones, era algo utópico.

Fue tarea entonces del Constituyente de 1991, quien a través de la asamblea convocada por el pueblo para darse una nueva constitución, y atendiendo esa deuda histórica, introdujo los más variados mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones políticas, en lo que se podría llamar un capítulo especial del Constitucionalismo Transformador.

Sin dudas, la Constitución de 1991 introdujo una idea mucho más amplia de Democracia, para lo cual se establecieron una variada gama de mecanismos de participación ciudadana: a) El Referendo (artículo 40 numeral 2, artículo 103, artículo 170 – Referendo Derogatorio de iniciativa popular, artículo 307, artículo 377 y 378). b) La Consulta Popular (artículo 40 numeral 2, artículo 103, artículo 104, artículo 105, artículo 319 321). c) El Plebiscito (artículo 40 numeral 2, artículo 103, artículo 104). d) La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa ante las Corporaciones Públicas (artículo 40 numeral 5, artículo 103, artículo 106, artículo 155, artículo 375 y el artículo 378 mediante el cual, vía iniciativa popular se presenta un proyecto de ley, para que previa aprobación del Congreso de la República, se someta a

referendo una reforma constitucional. e) El Cabildo Abierto (artículo 103). f) La Revocatoria del Mandato (artículo 40 numeral 4, artículo 103, artículo 259). Dichos mecanismos, seis en total, algunos de iniciativa popular, y otros por iniciativa a través del gobierno o del congreso, fueron reglamentados a través de las leyes 134 de 1994, y la ley 1757 de 2015.

Estos mecanismos de participación ciudadana, habrían de reconfigurar una nueva forma de Estado, sustentado en la participación democrática de forma directa, permitiendo por lo tanto, la coexistencia tanto de la democracia representativa como de la democracia participativa, a través de la protección y ampliación de los derechos políticos, en razón al déficit que los mismos habían tenido en las constituciones del siglo XIX, y las diferentes reformas constitucionales durante el siglo XX.

Esta nueva forma de Estado, a partir de la cual se crean nuevos mecanismos de participación ciudadana, diferentes a la elección de sus representantes mediante voto popular, constituyen el denominado Constitucionalismo Transformador, definido como una forma efectiva de promoción de cambios sociales en países con altos índices de desigualdad y fragmentación, a través de una reforma constitucional, o a través de la expedición de una nueva Constitución. En el caso particular de nuestro país, la Asamblea Nacional Constituyente creó y aprobó una nueva Constitución en el año 1991, por lo que valdría la pena determinar, si tratándose de mecanismos de participación popular, más exactamente en lo que tiene que ver con la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, se ha logrado respecto a esta, su eficacia medida en términos transformadores, que mitiguen o solventen los serios problemas sociales y políticos, que aquejan a la sociedad colombiana desde los albores de la república.

Frente a lo anterior, es importante tener claro el alcance de los denominados mecanismos de participación ciudadana, para lo cual se definen como la manera en que los ciudadanos participan en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por lo tanto, uno de los objetivos del presente trabajo de investigación, será el de determinar si después de treinta (30) años, de haber entrado en vigencia la

Constitución Política de 1991, se ha logrado efectivizar una mayor participación ciudadana a través de estos mecanismos, y en particular con la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, ya que, de acuerdo a las estadísticas oficiales, su dinamismo y activación en la práctica ha sido poca. Lo anterior, tal vez obedece, y es exactamente lo que se pretende probar con la presente investigación, a la falta de voluntad por parte de los partidos políticos que integran las diferentes corporaciones de elección popular en los niveles nacional y local, para que este mecanismo sea un instrumento transformador del status quo.

El problema planteado en el presente trabajo, consiste en demostrar, que pese a la abundante producción normativa tendiente a promover, proteger y garantizar la participación ciudadana mediante los diferentes mecanismos establecidos en la Constitución Política de 1991, entre los que se encuentra la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa ante las corporaciones públicas, incluida la iniciativa para la convocatoria a un referendo con el fin de aprobar una reforma constitucional (artículo 378), hoy ha sido muy poca la participación en ese sentido en cuanto a la utilización de estos mecanismos, razón por la cual ha sido prácticamente imposible lograr su eficacia o resultado, y las pocas veces que se han sometido a aprobación al interior de las corporaciones de elección popular del orden nacional y local, han sido archivadas.

Cuenta de ello, son las escasas cincuenta y dos (52) iniciativas populares legislativas y normativas, promovidas y tramitadas después de la expedición de la Constitución Política de 1991, y al amparo de la Ley 134 de 1994. El 60% de ellas, presentadas a partir del 2015 luego de entrar en vigencia la Ley 1757 de 2015, que en teoría, introdujo disposiciones para la promoción y protección del derecho de participación ciudadana. Dichas iniciativas, se han tramitado en diferentes instancias: cinco (5) iniciativas legislativas de actos legislativos, veintisiete (27)

iniciativas legislativas de proyectos de ley, cuatro (4) iniciativas normativas de ordenanzas, y dieciséis (16) iniciativas normativas de acuerdos municipales³.

No solo es sorprendente el bajísimo número de iniciativas promovidas y tramitadas, sino que igualmente, lo son los resultados adversos al propósito que pretendían los ciudadanos de ejercer mediante la soberanía popular, la toma de decisiones necesarias para promover los cambios que demanda la sociedad, las cuales muchas veces han sido negadas o postergadas por los órganos de representación política.

Por lo tanto, y con el fin de desarrollar la presente investigación, se trazarán como objetivos de la misma, las siguientes líneas base: 1.- Establecer las causas por las cuales en Colombia, después de treinta años de haber entrado en vigencia la Constitución de 1991, y habiéndose allí establecido los mecanismos de participación ciudadana, específicamente la iniciativa popular legislativa y normativa, no ha sido posible que mediante este mecanismo, los ciudadanos hayan logrado transformaciones políticas, sociales y económicas, que reduzcan la desigualdad, y fortalezcan la Democracia y el Estado de Derecho. 2.- Identificar el grado de dificultad que implica llevar a cabo todo el proceso establecido en la ley, para adelantar la iniciativa popular legislativa y normativa. 3.- Analizar los casos que contienen los trámites de las iniciativas populares legislativas y normativas presentadas por grupos de ciudadanos ante las corporaciones públicas del país, e inscritos ante la Registraduría Nacional, que hayan iniciado su trámite independientemente de que hayan culminado o no el procedimiento previsto en la ley. Al respecto, es muy importante aclarar, que la información relacionada con los casos concretos materia de las iniciativas, fueron recaudados a través de un derecho de petición presentado ante la Registraduría Nacional, la cual en estricto sentido no es lo suficientemente completa en cuanto a determinar, las

³ Información obtenida a través de derecho de petición ante la Registraduría Nacional (radicado 21765250), con fecha septiembre 20 de 2021, el cual fue respondido por dicha entidad el día 1 de octubre de 2021.

consideraciones que tuvo en cuenta la respectiva corporación pública de elección popular, para archivar o rechazar las iniciativas que les fueron presentadas por parte de los ciudadanos.

Finalmente, el presente trabajo consta de dos capítulos, más las correspondientes conclusiones, donde incluyo las recomendaciones que a mi criterio, contribuirían a lograr un mayor grado de eficacia en dicho mecanismo. En el capítulo primero, denominado Democracia Representativa vs. Democracia Participativa y de su Crisis en General, se encuentra una aproximación a lo que se conoce como participación política y participación ciudadana como elementos de acción humana dentro de los procesos democráticos, entendiendo la participación ciudadana como una acción colectiva, cuyos efectos trascienden al plano estatal, con efectos vinculantes para el Estado y se extienden más allá del grupo accionante; mientras que la participación política, no busca exclusivamente influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político, es decir, si bien el ciudadano busca incidir a través de la participación en la toma de decisiones dentro del orden político, no pretende constituirse en poder político, ni contender con él, es decir, no pretende desplazar los órganos de carácter representativo, ni asumir ninguna de las autoridades políticas legítimamente constituidas.

Así mismo, este primer capítulo, ayuda a entender de forma correcta las variables de participación dentro del sistema democrático, para lo cual, se les da alcance a los conceptos de Constitución, Soberanía y Democracia, como elementos constitutivos de la participación ciudadana y la participación política. De igual manera, se analiza el contexto actual de la crisis de las democracias en el mundo, para finalmente hacer un análisis comparado en el contexto latinoamericano sobre los modelos de democracia y los tipos de soberanía, como elementos determinantes de los mecanismos de participación ciudadana en cada uno de los países que integran esta región.

En el segundo capítulo del presente trabajo, se aborda la evolución de la democracia representativa y participativa en el sistema político colombiano, a partir de un análisis histórico desde la formación de la República y toda la dinámica

constitucional durante el siglo XIX, las diferentes reformas del siglo XX, hasta llegar a la Constitución de 1991, donde se introducen valiosos elementos del Constitucionalismo transformador mediante el cual se rediseña la arquitectura institucional en materia de participación ciudadana, pero que en la práctica, por falta de voluntad política, los mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio y control del poder político, se han tornado ineficaces, configurándose entonces, un trayecto de buenas intenciones, pero que en la práctica ha sido inane frente a los grandes problemas socio – políticos, y económicos del país.

1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA VS. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, Y DE SU CRISIS EN GENERAL

1.1. DEMOCRACIA EN TÉRMINOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA: UNA MIRADA GLOBAL Y UNA BREVE APROXIMACIÓN AL MARCO CONSTITUCIONAL

El proceso democrático en todas las latitudes, ha sido por momentos un poco estático, con tendencias a retroceder en el reconocimiento y la garantía de los derechos políticos a favor de los ciudadanos; otras veces, por el contrario, ha sido algo dinámico de acuerdo con los momentos de agitación política y protestas sociales.

Particularmente, a partir de los años 70 y 80, con la desaparición de algunos gobiernos de corte fascista, como el de Franco en España, y la disolución de la Unión Soviética, sobrevino la llamada tercera ola de procesos democráticos, convirtiéndose por lo tanto este sistema en una real opción de gobierno a nivel mundial. En este nuevo quehacer de la democracia, no solo se reconfiguraron espacios para un nuevo diseño de las instituciones político administrativas del Estado, sino que además surgieron algunas garantías ciudadanas, que abrieron nuevos espacios en la vida pública y política, donde la participación ciudadana era imprescindible para la consolidación y equilibrio dentro del sistema de democracia representativa, es decir, un nuevo esquema donde al viejo sistema de representación ya desgastado, se le insuflaron mecanismos ya no tan reducidos a un ejercicio de simple participación política mediante el voto, sino, de participación en cuanto a involucrarse y ser parte del quehacer público, pero además en el ejercicio y control del poder político.

La participación en términos generales, se entiende como un accionar, es decir, la iniciativa que tiene un individuo o un conjunto de éstos, que de forma deliberada,

racional e intencional, buscan la transformación de algo en particular. La participación ciudadana, *“hace referencia a un proceso cuya dimensión y lógica se determina por unos mecanismos político-sociales específicos, mediante los cuales los ciudadanos interactúan con el Estado con el fin de lograr participar en la elaboración, decisión y ejecución de determinados asuntos públicos que los afectan y son de su interés”*⁴.

Muy importante además, es establecer cuál es la diferencia entre la participación ciudadana en relación con otros tipos de participación, como por ejemplo la participación comunitaria y la participación política. En relación con la participación comunitaria, se diferencia en que ésta, se circunscribe a un ámbito reducido de un grupo social, cuyos fines y objetivos de la acción desplegada, producen efectos específicos en ese plano social que involucra a dicho grupo, mientras que la participación ciudadana en su interacción con el Estado, se traduce en una interacción colectiva que tiene efectos no solo en el plano del grupo social que la inició, sino también en el plano estatal, es decir, sus efectos vinculan al Estado, y se extienden más allá del grupo accionante. La participación política se diferencia de la participación ciudadana, en que ésta no busca exclusivamente influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político, es decir, si bien el ciudadano busca incidir a través de la participación en la toma de decisiones dentro del orden político, no pretende constituirse en poder político, ni contender con él, es decir, no pretende desplazar los órganos de carácter representativo, ni constituirse en ninguna de las autoridades políticas legítimamente constituidas⁵.

⁴ ESPINOSA, Mario. La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. En: Andamios 5.10, 2009, p. 71-109.

⁵ ESPINOSA, Op. Cit., 2009.

En relación con la participación política, autores como Gianfranco Pasquino, la definen como una serie de actividades orientadas y dirigidas con el fin de influir de forma directa o indirecta, en las decisiones de quienes detentan el poder dentro de un sistema político⁶.

Se caracteriza por relaciones que se producen de formas, modos, con frecuencia e intensidades distintas, entre individuos, asociaciones e instituciones. Dentro de estas relaciones está la participación ciudadana, que este autor en particular la analiza desde el ámbito de la acción política, la cual presupone un conjunto de acciones que tienen como fin influir de manera más o menos directa sobre las decisiones de quienes tienen y ejercen el poder dentro del sistema político, así como en la elección de los representantes, con el fin de cambiar o modificar la estructura de los intereses de los grupos que detentan dicho poder. Esta es la denominada participación visible, contraria a la también por él denominada participación invisible, definida como aquella donde hay una opinión pública, que, si bien se interesa por la política, además de estar informada sobre su acontecer, muestra un desinterés por las cosas públicas, esto tal vez, por la desconfianza en sus propias capacidades para intervenir y participar, generando, por lo tanto, un debilitamiento del sistema democrático.⁷

Sobre la influencia que puede generar la participación política a través de colectivos de ciudadanos, Pasquino considera que no es tan fácil medir y evaluarla, es más, lo pueden hacer con mayor facilidad los grupos de presión que a través del lobby logran ejercer gran influencia sobre el sistema político y económico con sus acciones. Considera que el análisis de la influencia de la participación política por parte de los ciudadanos es uno de los terrenos abandonados de la ciencia y sociología política contemporánea, ello como consecuencia de un enfoque dirigido

⁶ PASQUINO, Gianfranco. Participación Política, Grupos y Movimientos, En: PINTO, J., Manual de Ciencias Políticas. Alianza Editorial, 1994, p.180.

⁷ Ibid, p. 185.

a las motivaciones de la participación, más que a sus consecuencias, tanto de los que participan como de las opciones sobre las cuales pretender influir⁸.

En un ensayo escrito a cuatro manos por Gisela Delfino y Elena Zubieta, denominado “Participación Política: Concepto y Modalidades”, la forma más representativa de la expresión política es el voto, pues ha sido el mecanismo más recurrente para ejercer el derecho a la participación política, pese a ser un instrumento entre tantos de los consagrados en las diferentes constituciones en el mundo, mediante los cuales el ciudadano puede incidir en la toma de decisiones políticas. La participación política como condición necesaria presupone: la referencia a individuos como ciudadanos, la realización de una actividad, la presencia de una acción volitiva, y la referencia a la política y el gobierno. Es, por tanto, una actividad mediante la cual, se busca influir, en el gobierno o el proceso político buscando alterar patrones sistemáticos de comportamiento social. La actividad política como elemento de la participación política, debe comportar una proyección política con acciones comunitarias o barriales, de lo contrario serían simplemente participación ciudadana o social. Así mismo, la participación política debe ser considerada en sí misma, independientemente de las intenciones y los resultados obtenidos. Consideran, además, que así la acción no consiga los objetivos perseguidos, no debe ser un obstáculo para que se le considere participación política.⁹

En Colombia la participación ciudadana, es ante todo un derecho político reconocido en la Constitución de 1991 (art. 40), pero también la expresión del ejercicio soberano (art.103), bien a través del voto como mecanismo de elección de los representantes, que finalmente toman las decisiones por los ciudadanos tanto en las ramas ejecutiva y legislativa de todos aquellos asuntos públicos para la administración del Estado y la producción de las leyes y demás normas; como también, a través de los llamados

⁸ Ibidem, p. 210

⁹ DELFINO, Gisela y ZUBIELA, Elena. Participación política: concepto y modalidades. En: Anuario de investigaciones 17, Universidad de Buenos Aires, 2010, p. 211-220.

mecanismos de participación directa (plebiscito, referendo, iniciativa popular legislativa y normativa, revocatoria del mandato, consulta popular y cabildo abierto), con el fin de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y en la toma de decisiones públicas en los asuntos que los afectan o son de su interés. De lo anterior, se desprende una doble dimensión del modelo democrático, por un lado, el tradicional modelo de representación, instituido en el país desde el siglo XIX, y, de otra parte, un novedoso modelo incorporado en la actual Constitución de 1991, que corresponde a la denominada democracia participativa.

Todo ello, solo es posible dentro del marco de un Estado democrático y constitucional, que le permita al ciudadano el ejercicio de tales derechos. Es por ello, que considero necesario y pertinente, efectuar un breve repaso de los conceptos y alcance, de constitución, soberanía y democracia, desde su origen y evolución, orientados a entender un poco las condiciones históricas y contemporáneas en que dichas figuras se han desarrollado.

1.2. CONCEPTO Y ALCANCE DE CONSTITUCIÓN, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

Para una correcta comprensión sobre las variables de participación dentro del sistema democrático, es un imperativo conocer no solo la definición de Constitución, Soberanía y Democracia, como elementos constitutivos de la participación política, sino que, además, es necesario revisar su alcance para entender los términos en que los ciudadanos llegan a pactar entre ellos, los aspectos fundamentales de la vida en sociedad.

1.2.1. Constitución.

Para entender el alcance del significado de lo que se conoce como Constitución, se procederá a la revisión de su definición a través de su evolución histórica, a partir de su concepción como instrumento de organización jurídico política. Para tal efecto,

a continuación, se expondrá la perspectiva de algunos autores nacionales y extranjeros:

El profesor Maurizio Fioravanti¹⁰, en su obra “Constitución De La Antigüedad A Nuestros Días”¹¹, aborda el estudio de la constitución, desde una perspectiva comparada sobre los tres periodos históricos, que desde el punto de vista político y de la gobernanza, se divide la humanidad. Para ello, analiza la evolución de las constituciones desde la edad antigua, pasando por la edad media, y finalmente la edad moderna, fundando dicho análisis en las doctrinas constitucionales, que la han definido como un ordenamiento general de las relaciones políticas. En el referido texto, el profesor Fioravante define y propone el siguiente alcance en cada una de ellas:

a) Constitución de los antiguos: es la primera de las constituciones analizadas, refiriéndose en concreto a Grecia y a Roma. Allí las constituciones no eran otra cosa que formas de expresar el orden político, fundado en una doctrina política necesaria para establecer ciertas condiciones para la vida individual, hasta llegar a la organización social en un contexto colectivo. Concretamente en Grecia, la constitución fue producto de la transformación que sufrió la Polis, pues pasó de ser un lugar donde se ejercían los derechos políticos de ciudadanía, así como de un lugar de reconocimiento de pertenencia política común, a ser un lugar básicamente de intercambio comercial por la creciente actividad marítima y económica , es decir, la mercantilización de la Polis. Esta dinámica comercial, aumentó el conflicto social y económico entre los ciudadanos, generando serias disparidades de clases, y una gran brecha entre pobres y ricos; los primeros por lo tanto

¹⁰ Profesor de historia de las constituciones modernas en la facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Florencia (Italia).

¹¹ FIORAVANTI, Maurizio. Constitución: de la antigüedad a nuestros días. Madrid, 2001, Trotta.

demandaban asistencia social para paliar su crisis, y los segundos se oponían radicalmente al reconocimiento de derechos.

En ese sentido tenemos que afirmar, de acuerdo a la tesis del profesor Fioravanti, que para los antiguos la constitución no se fundamentaba en el concepto de soberanía como límites a los poderes, tampoco obedecía a un concepto de norma llamada a separarlos y garantizar derechos. Para ellos, la Constitución no era otra cosa que un ideal o una exigencia a satisfacer en tiempos de crisis intensa y de separación política. Su alcance estaba dado más a lograr la unidad, en las épocas de decadencia de la polis griega, es decir, era un gran proyecto de conciliación social y política. Muy importante, además, considerar que para los antiguos la Constitución no era un arma de los vencedores, jamás fue unilateralmente instaurada, obedecía más bien al consenso, y siempre inspirada en la constitución de los padres. Para Fioravanti, la Constitución Ateniense del año 332 A.C., en esencia era un núcleo fundamental que instituía acciones macros de la vida social en la ciudad, la cual solo podría sobrevivir en virtud de esas acciones básicas que fundamentaban la existencia de la sociedad en armonía y hacían posible la vida social. Por lo tanto, la Constitución ordenaba las acciones humanas en sociedad. En concreto, no se concebía la existencia de una sociedad organizada en ciudad, sin una constitución que sirviese como base de ordenación fundamental de las acciones humanas¹². **b) La Constitución Medieval:** en relación con esta constitución, el profesor Fioravanti sostiene, que la idea general sobre el periodo del Medioevo, es que a diferencia de la edad antigua, referida particularmente a Grecia, donde la Constitución era un ordenamiento capaz de armonizar y regular las relaciones socio políticas.

En esencia, la diferencia entre la Constitución del medioevo y la de los antiguos, estriba en que en la primera existía una autonomía en materia de

¹² GHIRARDI, Olsen A. La Constitución de los Atenienses: los obstáculos contra la corrupción. En: Cuadernos de historia 7, 1997, p. 29-44.

orden constitucional, pues en efecto, en el periodo entendido como medioevo, que va desde el siglo V hasta el siglo XV, la forma de ejercer el poder no era homogénea, ello en razón a que el mismo lo ejercían de forma dispersa entre el imperio y la iglesia, administrado por el rey, príncipes y señores, laicos y eclesiásticos; pero además ejercían poder, los llamados poderes agentes, delimitados por espacios territoriales y legitimados por la posesión de la tierra, pero sujetos al imperio, para el ejercicio de tareas como las de: administración de justicia, la recaudación de impuestos y el reclutamiento o el llamado a las armas. Sobre el siglo XI, surge la llamada Constitución de los ordenamientos de las ciudades, dotadas de algunas formas de gobierno de alguna manera participativos. Todo ello refleja una variada forma de ejercicio de poderes públicos, y modos de legitimación muy diferentes, autocráticos y oligárquicos, algunos abiertos y otros cerrados, como por ejemplo en el caso de las ciudades, más o menos consistentes hacia la base. **c) Constitución de los Modernos:** Para el profesor Fioravanti, esta Constitución se fundamenta en la doctrina de la soberanía, partiendo de una valoración de la constitución mixta del medioevo, la cual fue revaluada por no ofrecer garantías de sostener la unidad y la paz, dado el escalamiento de las guerras entre estados y guerras civiles. Solo a partir de Bodin y Hobbes se crea esta doctrina de la soberanía, y surge como una forma de identificar y legitimar a quien realmente habría de poseer y ejercer el poder. En particular es Thomas Hobbes quien cuestiona la constitución mixta medieval, la que a su criterio, eludió por mucho tiempo el definir quien realmente tenía la titularidad del poder, pues se fundaba bajo una vasta pluralidad de acuerdos y convenios, y no ofrecía una síntesis de poder, originando por supuesto, anarquías y guerras. Hay que reseñar de acuerdo a la tesis del profesor Fioravante, que si bien fue Bodino el primero en tocar el problema de la soberanía, éste no la resuelve ni le da el alcance para sustentarla, si bien plantea el tema de la separación entre régimen y gobierno, entendiendo por el primero la titularidad de los poderes soberanos, y por el segundo las funciones de todos aquellos que partan del soberano están dotados de poderes con relevancia pública, desde los estados generales y los

parlamentos, hasta los magistrados y oficiales del reino. Por lo tanto, solo es a través de la teoría de la soberanía de Hobbe, donde alcanzamos a precisar quien es realmente el titular irrevocable de los poderes, al señalar que tales poderes no podrían estar divididos, como lo establecía la constitución mixta medieval.

Para el profesor Diego Sazo, la constitución además de un cuerpo normativo, representa la realidad a la que cada país aspira, siendo la oportunidad de redefinir el pacto social y modificarlo o renovarlo:

*“Es la norma de un Estado, destinada a regular los aspectos fundamentales de la vida política. En ella se traza el horizonte ideológico, aquel que inspira y otorga legitimidad al modo de vivir colectivo. La llamada “comunidad imaginada” encuentra en la constitución su soporte normativo. Por eso, discutir sobre ella es plantear la pregunta sobre el país que se aspira, abriendo la opción para redefinir los principios del pacto social y modificarlo por valores renovados de convivencia común”*¹³.

El profesor Danilo Castellano, define la Constitución a partir de considerarla, ante todo, un cuerpo jurídico que permite la racionalización de la vida política:

*“Cuando se habla de Constitución dentro del constitucionalismo, se hace referencia al pacto que, estableciendo los derechos fundamentales, representa también el proyecto de vida de una identidad colectiva, que en el curso de los tiempos ha asumido nombres y significados diversos: Estado, tercer estado, nación, pueblo, etc.”*¹⁴.

¹³ SAZO, Diego. Introducción, en Democracia y Poder Constituyente. México, Fondo de Cultura Económica, 2016.

¹⁴ CASTELLANO, Danilo. Introducción, en Constitución y Constitucionalismo. Editorial Marcial Pons, 2013.

El profesor Roberto Gargarella, define la constitución a partir de la teoría del pacto social, que ofrece un grado de dificultad al momento de hacer efectivo los derechos allí establecidos:

“Es un pacto fundacional de una sociedad, es el modo que una sociedad escoge para definir las reglas fundamentales con las cuales organizar la vida en común. Uno podría decir que es la norma de norma, la ley de leyes, la norma superior, pero es ante todo un pacto entre iguales, esto quiere decir que es un acuerdo celebrado en la sociedad por todos la que la integran, donde todos están situados en un punto de igualdad. Al estudiar las partes de la constitución, es decir, una parte dogmática y una parte orgánica, se entra a una parte abstracta y a una parte concreta. El punto más abstracto sería el siguiente, y es que esa distinción entre lo orgánico y lo dogmático, es decir, la maquinaria del poder y lo relacionado con los derechos, remite a lo que sería la tensión principal que existe dentro de cualquier constitución, y consiste en: Por un lado, un compromiso con una lista de derechos fuerte e incondicional, y, por otro lado, un compromiso con la organización de una maquinaria democrática”¹⁵.

1.2.2. Soberanía

La fundamentación del poder político de los órganos del Estado, que gobiernan o ejercen los poderes públicos, a los cuales están sometidos los ciudadanos, se encuentra en la soberanía. Esta se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico o de derecho creado por el Estado, desde donde los poderes públicos obtienen la autorización para actuar, es decir, de la Constitución; sin embargo, es importante establecer de donde proviene ese poder soberano, quien es el que legitima en última instancia que ese poder estatal obligue y someta a los

¹⁵ GARGARELLA, Roberto. Qué es la constitución. 2015, [Online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=-x3CzQbQgYU>

ciudadanos, es decir, quien lo crea, quien lo establece, de donde deriva ese poder constituyente.

Carre de Malberg¹⁶, considera que para responder este interrogante, es necesario hacerlo desde tres perspectivas, todas relacionadas con el estudio de la constitución: a) desde la filosofía política: allí se encuentra la respuesta de si la soberanía popular, justifica y legitima el monopolio de la violencia en manos del Estado, es decir, esta teoría intenta explicar de qué manera los individuos expresan el consentimiento para someterse a la fuerza al poder del Estado, aceptando las reglas de juego establecidas en la constitución y en el sistema democrático, ambos componentes del sistema político. b) Desde una perspectiva teórica: la pregunta por la soberanía aclara el fundamento de la Constitución como norma superior del orden estatal, y se convierte a la vez en una respuesta al por qué se debe obedecer y acatar el sistema normativo y su validez, de allí surge entonces el fundamento de que el pueblo a través de un poder prejurídico, crea mediante un acto de voluntad el orden estatal. C) Desde la Dogmática Constitucional: desde esta perspectiva se puede establecer la definición y el alcance que tiene el principio de soberanía popular en el texto constitucional, el hecho de que en cada una de las constituciones se consagre bien como de carácter nacional o popular, es decir, si está en cabeza de la Nación como un todo, o particularmente en cabeza del pueblo¹⁷.

El concepto de soberanía surge en la edad moderna, es decir, con el advenimiento de los estados modernos, y la clausura del periodo medieval en el siglo XV. Como ya fue reseñado en el presente trabajo, fueron Hobbes y Bodin, quienes por vez primera construyeron dicha doctrina, consistente en lograr establecer una unidad central de donde emanara el poder, habida cuenta, que en el medioevo el ejercicio y legitimidad del mismo era muy difuso, a tal punto, que no era posible identificar

¹⁶ Carré de Malberg, Raymond jurista francés y uno de los principales estudiosos constitucionales de Francia.

¹⁷ MARSHALL, Pablo. La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso n.35, Valparaíso, 2010.

quien realmente lo ejercía, pues estaba disperso en una pluralidad de convenciones y pactos que no ofrecían una síntesis de poder, situación generadora de caos y múltiples guerras. Bodin sostenía, que la paz solo era posible si el uso legítimo de la fuerza, su monopolio estaba en cabeza del rey, es decir, unificado y no disperso en los diferentes poderes que existían en la jerarquía política del medioevo. Pero es realmente Hobbes, quien profundiza y señala en quien debe recaer la soberanía, es decir, quien es su titular irrevocable, para lo cual configura dos dispositivos teóricos: la autorización y la representación. La Autorización indica el momento en el que los individuos, absolutamente iguales entre ellos, pasan del estado de naturaleza a la sociedad civil, instituyendo un poder soberano común, sin que lo puedan cuestionar en lo individual o en lo colectivo, pues violarían la ley fundamental. La Representación por su parte, les permite perder su condición originaria de multitud y se convierten en pueblo. Finalmente es Rousseau quien introduce con más claridad el término y concepto de soberanía, colocándolo en cabeza del pueblo.

En su obra el Contrato Social, en el Libro II, Rousseau, establece que la soberanía es inalienable, en el sentido de que ella es el ejercicio de la voluntad general y no puede enajenarse jamás, y el soberano es solo un ser colectivo, y no puede ser representado más que por sí mismo, pues el poder puede ser transferido, pero no la voluntad; así mismo, la soberanía es indivisible, porque la voluntad es general, es la del cuerpo del pueblo, que no puede ser dividida en su principio. La propuesta central de la obra de Rousseau consistía en que la soberanía descansa en el pueblo, es decir, la llamada soberanía popular, ello implica, que no existe acto que no pueda ser revocado por él, pues no reconocen ningún compromiso recíproco entre gobernantes y gobernados, es decir, rompe con la vieja tradición medieval del solemne juramento mediante el cual, se compromete de manera estable y de forma recíproca a los gobernantes y a los gobernados, por eso, ese moderno poder soberano planteado por Rousseau, se traduce en una voluntad esencialmente libre, incesante y periódicamente llamada a redimir las formas de gobierno y con ellas todo el espacio de las relaciones políticas y sociales. Ya con las revoluciones americana y francesa, surge un nuevo concepto y una nueva práctica, que genera tensión entre el constitucionalismo y la soberanía popular, y es precisamente el

concepto de Poder Constituyente, que sirvió para que EEUU en 1787, lograra la independencia de los ingleses, así como para poner en vigor las constituciones de distintos estados y la constitución federal, luego esta figura fue adoptada por los franceses en 1789. En este nuevo ejercicio denominado poder constituyente, estaba contenida una indestructible expresión de soberanía, con la que el sujeto colectivo pretendía reconstruir una nueva forma política, pero además esta idea de soberanía, estaba asociada a la constitución, se convertía en voluntad generadora de orden y de renovada estabilidad¹⁸.

Muy importante anotar, que tanto Bodin como Hobbes, nunca hablaron de soberanía popular, para ellos simplemente, en términos generales, la soberanía era el mecanismo mediante el cual se lograba que el Estado, como un todo, conservara la unidad y estabilidad frente a la atomización de poderes en cabeza de la monarquía, la iglesia, y los príncipes y señores en los espacios territoriales legitimados por la posesión de la tierra. Esta preferencia hacia la monarquía como detentadora de la soberanía, obedece a que consideraban en ese momento, que el Rey tenía las mejores condiciones para centralizar el poder frente a un gobierno aristocrático o de una asamblea. Solo doscientos años después, con el florecimiento de las revoluciones, entre ellas la francesa, y con la aparición de la novedosa propuesta de democracia, se propuso desplazar la soberanía de la monarquía hacia el pueblo, fundamentada básicamente en el ideario de Rousseau, quien lo justificaba en principio, manteniendo el poder del Estado en manos de la monarquía no por decisión divina, sino por decisión del pueblo; pero a medida que fue profundizándose la revolución, su propuesta fue mucho más radical en relación a que ya el Estado no estaría en manos del monarca por decisión del pueblo; es allí donde realmente nace el concepto de soberanía popular. Finalmente es Sieyes, quien les da forma a las ideas de Rousseau, pues limita las implicaciones individualistas de dicha propuesta, formulando la idea de que solo en la Nación,

¹⁸ FIORAVANTI y MARTÍNEZ, Op. Cit.

entendida como la comunidad política, podría residir la soberanía, pero además el alcance del término Nación, era extendido hasta considerarlo preexistente al Estado, y a este como el instrumento mediante el cual la Nación se organizaba¹⁹.

1.2.3. Democracia.

Luigi Ferrajoli, define la democracia como un mecanismo o procedimiento de formación de las decisiones públicas, mediante el cual el pueblo, o por lo menos su mayoría, asume tales decisiones de forma directa o a través de sus representantes. Siendo, por lo tanto, la autonomía la fuente de legitimación, es decir, gobernarse por sí mismos, lo que se traduce en que las decisiones en una democracia “se adoptan de forma directa o indirecta por sus mismos destinatarios, o más exactamente por las mayorías, de modo que sean la expresión de la voluntad y la soberanía popular²⁰.”

Para este autor, no basta este solo rasgo del poder popular para hablar de democracia, es decir, que la expresión popular sea directa o indirecta para adoptar decisiones, pues es necesario, además, que esta caracterización llamada formal o procedimental, sea complementada con elementos sustanciales o de contenido, con el fin establecer una dimensión formal y sustancial de la Democracia Constitucional. No basta en una democracia, que los poderes públicos sean ejercidos por el pueblo de la forma que sea, y que se configure un poder popular absoluto. Una verdadera democracia, no es aquella que se *“limita a exigir que los poderes públicos sean ejercidos por el pueblo de la forma que sea de tal manera que se configure una democracia fundada en un poder popular absoluto”*²¹. No, es necesario que todo poder este sujeto a la ley, dentro de lo que se conoce como Estado de Derecho, incluso aún más allá, en lo que se denomina Estado Constitucional de Derecho,

¹⁹ MARSHALL, Op. Cit.

²⁰ FERRAJOLI, Luigi. Las Dimensiones. Democracia Formal y Democracia Sustancial. En: Principia Iuris Teoría Del Derecho y de la Democracia. Editorial Trotta, 2011.

²¹ FERRAJOLI, Op. Cit. p. 10.

donde todos los poderes encuentran un límite en el principio de igualdad y los derechos fundamentales. Lo anterior es en esencia, la más importante modificación introducida por el constitucionalismo en la estructura de las democracias, pues mediante estos límites, se disciplina jurídicamente a todos los poderes públicos incluido el legislativo.

Estos límites sustanciales como los denomina Ferrajoli, son tan necesarios que sin ellos las democracias no podrían sobrevivir, porque de no existir, se destruye la democracia por las mismas vías democráticas, esto sucede, por ejemplo, cuando por mayorías, acatando las reglas o procedimientos establecidos, el legislativo podría tomar decisiones que supriman o vulneren los derechos fundamentales, los derechos políticos, la separación de poderes. En ese sentido, juristas como Hans Kelsen, considera que este tipo de límites establecidos por los derechos fundamentales a la democracia, no son convenientes, pues vulneran la soberanía popular, pues les establece condiciones, precondiciones o presupuestos. Sin embargo, Ferrajoli considera que toda condición cuando se considera necesaria, equivale a un requisito esencial y debe incluirse como una condición sine qua non.

Asegura, además, que en un sistema político como el democrático, si bien el aspecto formal es necesario y una condición sine qua non, es muy importante su dimensión sustancial, es decir, lo relacionado con la autonomía, autogobierno o la autodeterminación de los pueblos para sujetarse solo a las decisiones tomadas por ellos mismos, es decir, la libertad positiva, y que en la democracia representativa se circunscribe a elegir a sus representantes o gobernantes. Por lo que sería muy importante considerar si necesariamente todas las decisiones tomadas por ese cuerpo político, que se considera es el pueblo, van en su propio beneficio, pues tal como lo planteó Rousseau, “cuando todo el pueblo estatuye sobre el todo el pueblo se debe preguntar si la ley puede ser injusta, puesto que nadie puede ser injusto hacia sí mismo; ni como uno es libre y está sometido a las leyes, puesto que estas no son más que registros de nuestras voluntades”. Es preciso entonces, cuestionar estos modelos decisionales, en relación a los beneficios que reciben todos los destinatarios de las leyes, y más específicamente preguntarse qué tan eficaces son

los sistemas democráticos representativos en cuanto a mejorar las condiciones de vida de ciudadanos a través de sus decisiones. Por eso es importante establecer, si a través de los sujetos llamados “representativos”, se expresa realmente la voluntad general del pueblo, pues estas no siempre conducen a la satisfacción del bien común. Autores como John Stuart Mill, consideran que el pueblo que ejerce el poder no siempre es el mismo pueblo sobre el cual es ejercido. Esto, por lo tanto, habla de cómo los pueblos y sus gobiernos representativos no se corresponden, pues más que una garantía del poder de sus mayorías de sus representantes, se garanticen los límites fijados por los derechos humanos²².

En síntesis, Ferrajoli en su teoría sobre la democracia, lo que plantea, es una serie de aporías o razonamientos que contienen paradojas irresolubles en torno a este sistema de gobierno. Para lo cual plantea redefinir la noción clásica de soberanía popular, es decir, la relación entre pueblo y democracia. Ya no sería posible, pensar en dicho termino con carácter absoluto, es decir, considerar que el pueblo es soberano, y que en virtud de ello confiere mandatos “*potestas legibus soluta*”, es decir, liberados del poder de las leyes, es totalmente equivocado, puesto esto iría en contradicción de la democracia constitucional, pues en la definición tradicional de democracia no hay lugar al ejercicio de poderes soberanos y absolutos. El principio de soberanía popular en una democracia, y más si se quiere en una democracia constitucional, tiene dos claros significados, uno en cuanto a garantías en negativo y uno en cuanto a garantías en positivo. La primera y tal como lo señaló Benjamín Constant, se refiere a que de la soberanía popular nadie podría apropiarse en colectivo o individualmente para ejercerla contra alguno de sus miembros, es decir, no podría un presidente elegido popularmente, un parlamento, un monarca ejercerla en nombre del pueblo contra el pueblo, pues no existe un sujeto dotado de voluntad unitaria. Así mismo, también el principio de soberanía popular, en cuanto a garantía positiva dentro de un sistema democrático, es el nexo que esta tiene los derechos humanos con este principio. Pues resulta que claramente se puede hablar

²² FERRAJOLI, 2011, Op. Cit.

de garantía del principio de soberanía popular, cuando se garantizan no solo los derechos políticos y de libertad, sino también los derechos sociales, todos ellos derechos fundamentales. Estos derechos, por lo tanto, son los límites a la soberanía popular y su sustancia democrática; su violación, por lo tanto, no es solo una vulneración a las personas, sino también a la soberanía popular en sí²³.

Norberto Bobbio por su parte, define la democracia y problematiza sobre ella a partir de la comparación que hace, entre lo que fue la democracia para los antiguos, y lo que es para los modernos, estableciendo, que básicamente los antiguos la entendían como un ejercicio directo por parte del ciudadano, del poder político y la administración de la cosa pública; por el contrario, los modernos la entienden como un sistema de representación política. Esto se evidencia con la asociación que hoy en día se hace de la democracia con elecciones, es decir, en ese sentido, lo más significativo en una democracia contemporánea es el voto, no exactamente para decidir, sino para elegir a quienes van a decidir. Toda la primera ola de democratización de los Estados en el del siglo XX, se circunscribió al mero hecho de elegir representantes, incluso la ampliación y fortalecimiento de estos sistemas democráticos, estaba dada no por la participación directa de los ciudadanos en la toma y ejercicio del poder, sino en el aumento de cargos públicos a elegir mediante el voto popular²⁴.

Para Bobbio, en el modelo original de democracia practicado por el pueblo griego en el año VI a.c., y a pesar de que ser ciudadano era solo reservado a una minoría de la población, quien gozaba de tal privilegio, tenía la obligación de participar activamente en el ejercicio del poder de forma directa, de hecho Pericles, llamado el primer gran ciudadano de Atenas, y el líder democrático más popular, en el famoso discurso fúnebre pronunciado en el año 431 a.c., en una muestra de cultura

²³ FERRAJOLI, 2011, Op. Cit.

²⁴ BOBBIO, Norberto. La democracia de los modernos comparada con la los antiguos (y con la de los postreros). Conferencia de Florencia.

y civismo, aseguraba que las personas no solo han de ocuparse de sus intereses privados, sino también de los asuntos públicos, tachando de ciudadanos inútiles a los que no se ocupan de esos menesteres. Es importante agregar, que de acuerdo con la concepción que los antiguos tenían de la democracia, no se consideraban los métodos electorales o de elección, pues en sí, no necesariamente se necesitan el uno al otro, ya que sistemas como el sorteo, garantizaban una forma más efectiva de ejercerla la democracia de forma directa, pues los procedimientos electorales también son propios de sistemas monárquicos y aristocráticos. De hecho, Isócrates le llamaba régimen mixto entre la democracia y la aristocracia a aquel en el cual la asignación de los cargos se presenta no por sorteo, sino por elección entre candidatos previamente designados ²⁵. Considera este autor, que quien quiera entrar en una defensa cerrada a favor de la democracia directa, su mayor fundamento y justificación la encontrará en algunos pensadores antiguos, como por ejemplo en Platón, quien en su famosa obra llamada Apología de Protágoras, Mercurio, encargado de revelar a los hombre el arte de la política, le pregunta a Júpiter como debe ser tal distribución, a lo que éste responde: “Los atenienses como los demás, donde se trata de competencia en las construcciones y en las artes, estiman que poco son capaces de dar consejos, y si uno que esta fuera de esos pocos toma la palabra no la soporta, y, a mi parecer, hacen bien. Pero cuando se trata de una deliberación política que debe proceder por vía de la justicia y de la moderación, admiten que hable quien quiera, siendo natural que sobre ésta todos sean partícipes, de otra manera no existiría la ciudad” ²⁶. Indudablemente, con esta cita, lo que significa Bobbio, es que la política, o si se quiere su ejercicio, es un arte reservado no para unos cuantos, sino para todos, y en ese sentido todos tienen derecho a participar, para él, hoy se ha dado la inversión de dicho principio, pues en la antigüedad la elección de representantes era una corrección útil y necesaria

²⁵ Ibíd, p. 403.

²⁶ Ibíd, p. 404.

del poder directo del pueblo, y no como sucede hoy, que la representación es la alternativa o regla general ²⁷.

1.2.4. Democracia representativa

Es el llamado modelo hegemónico mediante el cual, a través de elecciones periódicas y a través del voto universal, y por el método de las mayorías, los ciudadanos eligen a sus representantes, y bajo los principios de delegación y confianza, estos se encargan de tomar las diferentes decisiones públicas en las materias autorizadas por la constitución y la ley, para la organización del Estado y la sociedad.

En este modelo de democracia, la representación política es su eje central, por lo tanto, debe girar en torno a dos elementos sustanciales, por un lado, los representantes son depositarios de la voluntad popular, actuando por lo tanto después de elegidos con total libertad para la toma de las decisiones según su criterio, y, por otro lado, estas decisiones, deben consultar el bienestar general y colectivo. En consecuencia, bajo estos dos presupuestos se limitaría, en teoría, los abusos y excesos producto de la primacía del interés individual sobre el bien común²⁸.

La Representación, surge en el ideario de Thomas Hobbes como un dispositivo teórico, mediante el cual se hace tránsito del carácter individual de los súbditos, a un concepto de pueblo o colectivo, para superar la incierta condición de multitud, es decir, solo así harían parte del orden civil y político. Ello da lugar, a la doctrina moderna de soberanía popular y poder constituyente, es decir a la supremacía política de la multitud por sobre los monarcas, para significar, de dónde provenía el

²⁷ Ibíd, p. 405.

²⁸ VELÁSQUEZ, Fabio. Democracia Participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados. En: Retos y tendencias del derecho electoral. Colección textos y jurisprudencia. Universidad del Rosario, Bogotá, 2012.

poder originario de la comunidad para determinar las formas políticas, identificando por lo tanto a la multitud como el sujeto constituyente soberano²⁹.

El ejercicio de la democracia representativa, está determinada por los siguientes elementos: a) El reconocimiento de la ciudadanía. b) La aplicación del derecho electoral. c) La existencia de un sistema electoral y una autoridad electoral que garantiza la transparencia en los procedimientos electorales. d) La existencia de libertades públicas que garanticen el derecho a elegir y ser elegido, una competencia transparente, así como unas elecciones legítimas, y finalmente la capacidad de renovación del poder³⁰.

En su acepción más simple, la democracia es definida como el “gobierno del pueblo”, por lo tanto, no resultaría compatible la idea de una democracia representativa, pues se entiende la representación como el endoso que hace el ciudadano de su derecho político a decidir, o la autorización para tomar las decisiones a los representantes por ellos elegidos. Si bien existe una profunda diferencia en que los ciudadanos facultan a sus representantes para que tomen en su nombre las decisiones en los asuntos públicos, o que ellos las tomen directamente a través de mecanismos de participación, no es extraño que sean complementarias en el ejercicio de ciudadanía, es decir, ambas se sincronizan y coexisten en el sistema democrático, convirtiéndose, por lo tanto, en los dos modelos de ejercicio de participación política.

El modelo democrático de representación, tiene como premisa la elección por parte de los gobernados, mediante el mecanismo del voto popular de sus representantes, quienes tomarán en su nombre y representación las decisiones que bien pueden favorecerlos o no. La discusión central orbita en torno a si las decisiones, precisamente son buenas o malas para el ciudadano, o si realmente coinciden con

²⁹ KALYVAS, Andreas. Poder Constituyente: Una Breve Historia Conceptual, en Democracia y Poder Constituyente. Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

³⁰ CEPEDA, Op. Cit.

sus pretensiones, ello en razón a que los representantes una vez elegidos, de manera libre toman sus propias decisiones, pero además no están obligados a rendir en estricto sentido, cuentas al elector. Algunos pensadores de la teoría democrática como Schumpeter, han justificado esta dicotomía al hecho de la ignorancia de las masas, y en el reconocimiento de las elites que por su condición social, económica y política están llamadas a gobernar; otros como Bobbio lo justifican más desde la imposibilidad de que en sociedades tan densas, se puedan tomar decisiones de forma directa por todos los individuos que la integran, por lo que sería imposible la implementación de mecanismos de democracia directa³¹.

Una de las más cuestionadas características del modelo de representación, consiste en la total autonomía y libertad por parte de los representantes en la toma de decisiones, algunos de ellos, como por ejemplo, los concejales, diputados, legisladores, no tienen obligación alguna de consultar sus decisiones con los ciudadanos, así como tampoco, rendirles cuentas; otros en cambio, deben rendir cuentas de sus decisiones e incluso sus mandatos pueden ser revocados, pero de igual manera no están obligados a consultar sus decisiones con los electores. Este débil sistema de responsabilidad y control político, ha hecho de la democracia representativa, un modelo poco garantista de los derechos sociales, políticos y económicos de los ciudadanos, pues las decisiones de sus representantes no son garantía para la solución de los problemas más apremiantes.

Particularmente en Latinoamérica, la democracia representativa, ha tenido una abierta preferencia, tal vez por el sistema político cerrado y excluyente, el cual no había permitido hasta hace menos de tres décadas, que los países de la región experimentaran una apertura en términos de participación política. En este modelo de democracia, impera la representación a través de los partidos políticos en la toma de las decisiones ciudadanas, y han sido ellos, quienes han ejercido el monopolio de las decisiones públicas en todas y cada una de las corporaciones de elección

³¹ VELÁSQUEZ, Op. Cit.

popular, así como en los cargos uninominales, como son los del presidente de la república y los mandatarios regionales. Sin embargo, a partir de la década de los años 80 y 90, las constituciones han incorporado mecanismos de participación directa en cabeza de los ciudadanos, tales como la iniciativa popular legislativa, el referendo y otros más, pero a la hora de decidir si son ellos quienes toman directamente sus decisiones a través de los mecanismos de participación popular, o a través de sus representantes, muestran una abierta preferencia por el modelo de representación, favoreciendo a los partidos políticos, quienes continúan siendo los grandes protagonistas de la vida nacional, con un escaso control por parte de las autoridades y de los ciudadanos.

En el mundo occidental, el modelo de democracia representativa presenta un evidente agotamiento, producto de factores políticos tales como la crisis misma de los partidos políticos, la poca representatividad de los representantes elegidos, el déficit de rendición de cuentas, el distanciamiento del ciudadano hacia lo público, la burocratización de las decisiones públicas³². Sin embargo, los partidos políticos ofrecen una abierta resistencia a que directamente los ciudadanos sean quienes tomen sus decisiones, y en consecuencia los desplacen en el monopolio deliberativo y de las decisiones públicas, es decir, quieren evitar a toda costa un avance progresivo en la intervención directa del ciudadano en términos de ejercicio y control del poder político. Prueba de ello, es la manera como los mecanismos de participación ciudadana de iniciativa popular, hoy por hoy poco se utilizan, y son considerados inoperantes debido a que han sido regulados de tal forma, que su implementación es realmente difícil, tanto en el cumplimiento previo de los requisitos exigidos en la ley, como en el procedimiento para su implementación, generando en el ciudadano una percepción de imposibilidad en su activación.

Todo ello ha desencadenado una apatía y un distanciamiento del ciudadano hacia los asuntos públicos, toda vez, que al endosarle a los partidos políticos sus

³² *Ibíd.*, p. 9

decisiones, considera que directamente los responsables de los problemas y la búsqueda de las soluciones para su comunidad, son sus representantes.

1.2.5. Democracia Directa o Participativa.

La democracia directa es un sistema de gobierno mediante el cual el pueblo directamente toma sus propias decisiones para la organización político administrativa del Estado. Así fue concebida en Grecia, específicamente en Atenas, a partir del siglo VII A.C. No había intermediarios entre el pueblo y el Estado, el pueblo era el Estado y por lo tanto cada ciudadano tenía el derecho a intervenir en los asuntos públicos. El pueblo era quien ejercía el poder y en él residía todo.

En este original modelo democrático, los ciudadanos participan de forma directa en la toma de las decisiones públicas para la organización del Estado, tanto en lo concerniente a la elaboración de las leyes como en la administración del mismo. La República, por lo tanto, era administrada no por unos pocos, sino por muchos. Era además una obligación que todo ciudadano conocedor de alguna virtud estuviera a disposición de la República y prestara sus servicios para procurar el bien y la honra de la ciudad, no importaba por lo tanto su posición política o económica, no podía en ese sentido ser excluido de los cargos y dignidades públicas³³.

Un claro ejemplo de democracia directa en la actualidad, lo constituye el modelo suizo, donde la participación del pueblo en las grandes discusiones del país, hace parte de su identidad nacional. Podría asegurarse, que la política en suiza es el Hobby nacional, son pocos los políticos profesionales que reciben un sueldo y viven de la política, de resto todos los ciudadanos la ejercen por vocación. Allí todos los ciudadanos, sin excepción, participan activamente de la vida política de la nación, ellos deciden la forma como organizan el Estado compuesto por veintiséis Cantones o departamentos, y 2.400 comunas o municipios. La principal institución dentro de este sistema de democracia directa, es la llamada *Landsgemeinde*, que es una

³³ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las Ideas Políticas En La Historia. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008.

asamblea organizada por cantones, o asambleas populares, las cuales tienen como función principal la elección del Concejo, de los tribunales y funcionarios principales, así como también de la revisión de la constitución, y la aprobación y discusión de proyectos de ley y el presupuesto. Específicamente este tipo de asambleas se realizan en dos cantones en particular Appenzell Rodas Interiores y Glarus, son los dos últimos cantones donde los ciudadanos con derecho a voto, se reúnen en primavera al aire libre para aprobar las leyes y el presupuesto. En términos generales los suizos votan cuatro veces al año para decidir sobre cuestiones concernientes a su país, el cantón o el municipio; y lo hacen desde las cuestiones más básicas como por ejemplo la construcción de escuelas, hospitales, prestación de servicios públicos, así como temas muchos más complejos como lo son por ejemplo la revisión del sistema estatal de pensiones, hasta una reforma constitucional. Así mismo, este sistema de democracia directa se complementa con un sistema de democracia representativa, mediante la elección de los miembros de la Asamblea Federal compuesta por dos cámaras con iguales derechos: Consejo Nacional que representa al pueblo y el Consejo de los Estados que representa a los cantones o departamentos.

Dentro de los mecanismos de participación directa en Suiza, encontramos: a.- El referéndum derogatorio: consiste en que las leyes o reformas constitucionales aprobadas por el parlamento pueden ser derogadas mediante este mecanismo. El procedimiento consiste en recoger un mínimo de 50.000 firmas en un plazo de 100 días, de lograrse, la ley se somete a decisión del pueblo en las urnas en las votaciones periódicas que al año son cuatro. b.- Iniciativa Popular: a través de este mecanismo, los ciudadanos pueden exigir una enmienda constitucional con un mínimo de cien mil firmas en un plazo de 18 meses. Este sistema suizo, sin embargo, recibe duras críticas, porque no todas las decisiones están acordes con el derecho internacional y los tratados suscritos por este país, sin embargo, la voluntad del pueblo se impone y le corresponde al parlamento mediante la aprobación de leyes regular las iniciativas constitucionales que terminan convertidas en enmiendas. Muchos detractores del sistema además sostienen que per sé el derecho de participación no garantiza una mejor democracia. Argumentan además

que al no existir un tribunal constitucional es imposible efectuar un control de las decisiones tomadas por el pueblo, así como falta de transparencia en la financiación de los partidos y un marcado abstencionismo, pues solo dos de cada cinco ciudadanos ejercen el derecho al voto³⁴.

Pese a todas las críticas, la democracia directa ejercida por los suizos, es única en el mundo y tiene un rol muy importante en el proceso político del país, pues el debate público es de una profunda importancia, y las decisiones son tan imprevisibles, que es el pueblo quien en última instancia decide, y los partidos políticos se relegan de tales decisiones. El solo hecho de amenaza de un referéndum, obliga al parlamento a revisar la ley y ajustarla, eso hace que se ejerza un control popular sobre todas las decisiones del parlamento y se logre en términos de eficacia legislativa, muy buenas decisiones en pro del bienestar colectivo. Este sistema ha mantenido la unidad nacional pese a su pluralismo político, confesional y cultural. Así mismo, y dado el número de votaciones al año, no es necesario una gran logística o infraestructura electoral toda vez, que la mayoría de ciudadanos vota por correo.

La configuración de una nueva ciudadanía o identidad³⁵, ha contribuido a que los ciudadanos hoy en día, reclamen el reconocimiento y tutela de sus derechos, cuya negación sistemática no les ha permitido mejorar sus condiciones de vida digna.

Esta compleja situación, ha generado una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos, en el sentido de apertura de los espacios políticos y de participación, con el fin que el ciudadano pueda participar más activamente en la toma de las decisiones públicas en el marco de una democracia participativa. Este nuevo relacionamiento entre la sociedad y el Estado, se funda sobre los siguientes pilares:

a) Se reemplaza la noción de hombre abstracto, propia del sistema de

³⁴ Cabildo Abierto por la Paz. La Democracia Directa en Suiza, 2016, [Online], disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=en4v88I3LFU>

³⁵ El termino identidad, lo redefine Francis Fukuyama en su obra *Identidad la demanda de dignidad y las políticas del resentimiento*, para entender un poco la política contemporánea, en el entendido, que hay un nuevo ciudadano que reclama que su yo interno se le reconozca su valor y su dignidad a partir de las reglas y normas sociales que históricamente los ha excluido desconocido.

representación, por el de una sociedad heterogénea, multicultural, cuyos integrantes poseen características socioeconómicas, étnicas y geográficas muy diferentes. Por lo tanto, el papel de las democracias participativas, es activar mecanismos para que todos los miembros de la sociedad intervengan en la toma de las decisiones públicas, es decir, se amplía el espectro para que nuevos actores en nuevos espacios y con novedosos mecanismos participen. b) La dinámica misma de una democracia participativa, exige una ciudadanía muy activa que, de manera frecuente o permanente, intervenga y haga uso de los mecanismos que ésta le brinda para el ejercicio de sus derechos políticos. Allí tienen una gran relevancia los movimientos y organizaciones sociales a través de una acción organizada, que permita que aquellos sectores históricamente excluidos puedan participar en las decisiones públicas que el colectivo social demanda. c) La deliberación y la calidad de la misma, son eje fundamental de la democracia participativa con el fin de que racionalmente se decida sobre la validez de las normas y acciones que regulan la vida en sociedad³⁶.

1.3. DE LA CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS EN EL MUNDO

Son muchas las voces autorizadas del mundo académico e intelectual, que se han encargado de analizar de manera crítica no solo el pasado y presente de las democracias, sino también lo que podría ser su futuro, no solo desde una perspectiva un tanto apocalíptica, sino en un contexto de evolución y transformación propio de un sistema que se encuentra en permanente construcción con no más de doscientos años de vida. Sin embargo, todos coinciden en que no hay otro sistema que hoy pueda reemplazarlo dentro de lo posiblemente realizable, y no desde una utopía.

Bobbio, reconoce que la democracia no goza de buena salud, así como en el pasado tampoco lo hizo, sin embargo, no se puede asegurar que dicho sistema se encuentre por expirar. Considera que más que de crisis, habría que hablar de una

³⁶ VELASQUEZ, Op. Cit., 2014, p. 10.

permanente transformación de la democracia, pues es su condición natural ser dinámica, contrario a lo que sucede con los regímenes despóticos que son naturalmente estáticos. Considera, además, que esta transformación obedece a reconocer que la democracia pasa de su estado originario de falsas promesas creadas por los padres fundadores, a un estado de democracia real tal como se vive día a día, con mayor o menor participación. Ello no llevaría a hablar de una “degeneración de la democracia, sino más bien de una adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o de la inevitable contaminación de la teoría cuando es obligada a someterse a las exigencias de la práctica”. Así mismo, aboga por empezar a desmitificar la democracia de todos esos mitos creados por los padres fundadores, por eso lo recomendable es hacerse por lo menos con una definición mínima de democracia, que incluya no solo la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas por un número muy alto de ciudadanos, así como las reglas procesales de las mayorías, sino que es necesario una tercera condición, consistente en que es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de decidir entre una y otra³⁷.

Por su parte, Adan Przeworski³⁸, un feroz crítico del funcionamiento del modelo democrático, funda sus ideas en la desmitificación de dicho sistema. A través de serios y rigurosos estudios contenidos en su obra *Que Esperar de La Democracia*, establece que son realmente estos regímenes occidentales, por que seguir eligiéndolos, que se puede esperar de ellos, y, sobre todo, en qué aspectos deberían reformarse. El cuestionamiento por los excesos y abusos de la democracia, desde el punto de vista histórico, los encuentra fundamentados tanto en los estudios de Tocqueville sobre la democracia en América, así como en las manifestaciones de los refugiados del fascismo. En ambos casos la democracia fue catalogada como totalitaria, precisamente por los abusos de las mayorías frente a

³⁷ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

³⁸ Politólogo, profesor de ciencias políticas en la Universidad de New York.

las minorías. Desmitificar la democracia a partir de allí es uno de su objeto de estudio, temas como cuestionar si realmente en una democracia el pueblo es quien tiene el poder. Asegura que, en sí, el poder electoral que tiene el pueblo realmente no significa nada, es meramente la formalidad de la democracia. Igualmente asegura, que las elecciones no ofrecen opciones reales, pues consideran que, para juzgar el desarrollo y madurez de la democracia, la pregunta que hay que hacer, no es quien vota, sino porque asuntos se puede votar. Sostiene que la idea fundante de la democracia a mediados del siglo XVIII es la del autogobierno, es decir, que el pueblo debería gobernarse a sí mismo, así como la idea de la autonomía, mediante la cual los ciudadanos iguales determinarían las leyes bajo las cuales serían libres. Considera, sin embargo, que la democracia contemporánea no contiene realmente los fundamentos y principios con los que fue creada. Los ideales del autogobierno, igualdad y libertad se han alejado de las prácticas democráticas actuales, lo cual no debe verse como un problema de la democracia, sino más bien con esas ideas alucinantes de seguir entendiendo la democracia solo a partir de los ideales de los fundadores de este sistema, las cuales se pretende que estén presentes en las instituciones democráticas actuales. Ello genera barreras a la hora de hacer las reformas factibles para mejorar la democracia.

Al igual que Bobbio, plantea desmitificar y liberar el alcance y la comprensión de la democracia actual de la perspectiva de sus orígenes. Considera además que la democracia se ha convertido en el único principio de legitimidad disponible para los gobernantes y aceptable para los pueblos de América, Europa y gran parte de los otros continentes, sin embargo, su hegemonía como sistema de gobierno ha traído consigo, que se desdibujen sus contornos conceptuales. Así mismo, analiza alguno de los retos que ha enfrentado la democracia a lo largo de la historia: 1.- incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico. 2.- hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva. 3 asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado a hacer. 4.- de equilibrar orden con no interferencia. Todo ese desencanto por la democracia, no ha evitado que el ciudadano sienta cierta adicción por el juego electoral. Su planteamiento central en torno a las críticas al sistema de democrático, por lo tanto,

se reduce a cuestionar el por qué continúan gozando de legitimidad los regímenes democráticos, si no han podido acabar con la desigualdad, la injusticia, la irracionalidad, la aplicación particularista de las leyes y la violencia arbitraria³⁹.

Otro autor interesante en sus planteamientos críticos sobre los sistemas democráticos es el reconocido filósofo norteamericano Jason Brennan, profesor universitario adscrito a la Universidad de Georgetown. Sus críticas sobre la democracia están sustentadas en tendencias empíricas sostenidas y sistemáticas. Básicamente la tesis planteada, es que desde hace seis décadas se ha venido midiendo el conocimiento de los votantes, y el resultado a hoy, es que definitivamente las cosas no han cambiado, pese al acceso que se tiene a la información. Igual que hace 60 años, el votante sigue mal informado, o ha ignorado la información política básica, y su comprensión de los conocimientos más avanzados sobre ciencias sociales es aún menor. En ese sentido, la ignorancia y la desinformación, hace que el elector tome decisiones en orden a apoyar medidas políticas y candidatos, que obviamente no apoyaría si estuviera mejor informado. Por supuesto, que lo anterior, de manera inminente, trae como consecuencia resultados no deseados, no aptos o sub - óptimos. Propone algo muy polémico, y es la posibilidad de plantear y de experimentar otras formas de gobierno, como sería la Epístocracia, entendido como aquel sistema de gobierno “en el cual sólo pueden ejercer el derecho a voto por sufragio electoral aquellas personas que tengan cierto conocimiento sobre Ciencias Sociales y se encuentren lo menos sesgados posibles”. Sostiene que dicho sistema mantiene la mayor parte de los rasgos de un gobierno republicano representativo: separación de poderes, elecciones, sistema de frenos y contrapesos, constitución democrática, pero la gran diferencia con un sistema democrático, es que por ley, no se distribuye el poder político fundamental de una forma equitativa, pues los ciudadanos más competentes o con más conocimientos, tienen un poco más de poder político que los ciudadanos menos

³⁹ PRZEWORSKI, Adam. Qué esperar de la democracia. Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno, 2010.

competentes o con menos conocimientos. Dicha propuesta la sustenta en el hecho de considerar, que si la democracia y el derecho igualitario al voto, no tienen un valor intrínseco, es decir, que los resultados obtenidos por el hecho de la igualdad en el voto, no son propios o característicos de la propia democracia, esta debe darle paso a otro sistema como el ya mencionado. Sin embargo, y pese a todo este planteamiento revolucionario, considera que, si bien la democracia genera fuertes críticas, no es menos cierto, que es un sistema de gobierno bondadoso, pues tiene una correlación y causalidad positiva con resultados tales como: Libertades económicas y civiles, modelos económicos fuertes y organizados comparados con otras formas de gobierno, y una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Finalmente, las críticas de Brennan giran en torno a los electores o votantes y sus calidades y comportamiento, para lo cual los divide en: a) Los Hobbits: tienen las siguientes características: Ciudadanos poco informados, escaso interés y bajos niveles de participación en la política, compromisos ideológicos volubles. b) Los Hooligans: corresponde a los Ciudadanos muy informados, además de tener sólidos compromisos con la política y su identidad política, están cercados por sus sesgos cognitivos: de confirmación o intergrupala, miran la política como un deporte en equipo. c) Los Vulcanianos: corresponde a los ciudadanos pensadores perfectamente racionales, muy bien informados y leales adecuadamente a sus creencias. Brennan plantea, además, que en la mayoría de democracias, todos los ciudadanos están dentro del espectro Hobbits – Hooligans, lo cual explica por qué el abstencionista medio corresponde a los Hobbit, y el votante medio es un Hooligan. Muy importante anotar, que, para este autor, las teorías filosóficas de la democracia presumen que al involucrar al ciudadano en la política actuarían como vulcanianos, es decir, superarían su condición de Hobbit. Sin embargo, todos los estudios sobre este tipo de fenómenos, apuntan a que el compromiso político tiende a convertir a los Hobbit en Hooligans, haciendo que los Hooligan sean aún peores Hooligans. Ahora cual es el fin de esta propuesta del autor, si en la práctica se sabe que es muy difícil de implementar, es decir, sería muy complicado para un país, en un corto o mediano plazo, optar por esta opción. Sobre el particular, habría varias respuestas que apuntan más a la pedagogía ciudadana: a) Generar en el ciudadano

una reflexión crítica de manera constante, sobre su comportamiento democrático.

b) Se podría mejorar la calidad del voto, a través de un test examen de aptitud, el cual se haría a los votantes una vez al año o antes de cada elección, tal como lo piensa el economista Bryan Caplan. Este test voluntario, se haría sobre información política básica. Los ciudadanos que aprueben el examen recibirían un reconocimiento económico por parte del gobierno. Estos recursos saldrían del presupuesto para la educación.

Esta propuesta en estricto sentido reemplazaría la educación cívica, la cual no funciona en la práctica, en lo que se podría llamar “la ignorancia racional”, pues la mayoría de ciudadanos no tiene incentivo para recordar la información cívica que aprende en la escuela. c) La cultura cívica manda a que todos salgan a votar, según Brennan, este es un mantra, pues se ha convertido en un instrumento mental el hecho de asegurar que cada voto cuenta y por ellos todos tienen que ir a votar. Pues si la calidad del voto y la irracionalidad del votante promedio, no le está haciendo ningún bien a la democracia, pues lo mejor es no seguir contaminando la democracia. La gran objeción a la propuesta del autor, es sin duda la demográfica, la cual se sustenta en el hecho de que en un sistema Epistocrático solo los ciudadanos con mayor conocimiento tienen un mayor poder político, es decir, podrían ejercer el derecho al voto. En consecuencia, el gran problema surge en que, el conocimiento político no es distribuido por igual en los grupos demográficos. Es un hecho que algunos grupos demográficos, especialmente los grupos favorecidos tienden a tener más conocimientos políticos que otros. La tesis de otorgarle el derecho político del voto, solo a quienes tengan conocimientos políticos, la refuerza el autor, al establecer que, en Democracia importa por quien se vota, no solo el hecho de votar. Ello quiere decir, que cuando el votante promedio vota mal, pues no está bien informado, o no tiene el suficiente conocimiento básico sobre la política,

no están ayudando al resto de los ciudadanos, sino pegándose un tiro en su propio pie⁴⁰.

Por su parte Roberto Gargarella, considera que la eficacia del modelo democrático depende de lo que las mismas constituciones establezcan en relación con el reconocimiento y garantía de los derechos, pues solo a través del constitucionalismo, bien se puede contribuir a favorecer o a limitar las transformaciones sociales. Particularmente, dicho constitucionalismo en Latinoamérica si bien ha tenido un desarrollo importante desde su formación hace ya doscientos años, ha sido bastante lento en lograr cambios sustanciales en materia socio económica, pues ha habido una fuerte resistencia constitucional al cambio de las reglas básicas, ello como consecuencia de las limitaciones que impone el viejo constitucionalismo al nuevo constitucionalismo, tal vez por la falta de compromiso de quienes lideran los procesos de transformación constitucional. Lo anterior obedece principalmente a tres situaciones particulares en que se ha construido el llamado constitucionalismo social en Latinoamérica: 1.- En relación a las convenciones constituyentes. 2.- En relación con la incorporación de los derechos sociales en los textos constitucionales. 3.- En relación a la forma como se ha concebido la figura presidencial en las constituciones.

1.4. MODELOS DE DEMOCRACIAS Y TIPOS DE SOBERANÍA EN AMÉRICA LATINA: RECONFIGURACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

América Latina particularmente en las últimas tres décadas, ha experimentado serias y profundas reformas constitucionales, mediante las cuales se han incorporado algunos mecanismos propios de la democracia directa, como lo son el

⁴⁰ BRENNAN, Jason. Contra La Democracia. Bogotá, Editorial Planeta Colombia, 2018.

plebiscito, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, la consulta popular y el referendo.

Autores como Felipe Hevia de la Jara, consideran que la esencia de la democracia es la soberanía, por lo tanto, es el pueblo quien debe ejercer el poder, con el fin de decidir sobre los asuntos públicos. En ese sentido, los cuerpos constituyentes, los congresos y parlamentos, han incluido en las constituciones artículos específicos que así lo reconocen, sin embargo, no en la forma como debería ejercerse esta suprema autoridad del poder público. Es así como en algunos países, el ejercicio de la soberanía solo se limita a la elección de sus representantes a través del sufragio en elecciones periódicas; en otros países, por el contrario, la soberanía se ejerce no solo por el mecanismo del voto popular, sino también a través de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, así como en el ejercicio y control del poder político. De esta manera, se amplía el concepto de democracia representativa al de democracia directa, no como modelos excluyentes, sino de forma complementaria, fortaleciendo el principio de soberanía popular, entregándole al ciudadano la posibilidad de tomar decisiones que tradicionalmente se han reservado a los órganos de representación política. Este proceso de apertura democrática, que ha llevado a que en Latinoamérica se haya logrado la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, como es el caso de la iniciativa popular legislativa, propios de un nuevo modelo de democracia directa, a criterio del profesor Hevia de la Jara, obedece particularmente a tres causas: a) Procesos de transición política en las décadas de los 80 y 90, donde varios países de la región, pasaron de tener regímenes autoritarios a elegir gobiernos dentro de un sistema democrático. b) El descrédito de la política, así como la creciente presión social de sectores afectados por las reformas económicas de corte neoliberal. c) El decaimiento de los partidos políticos y su déficit de representación, que produjo un acelerado abstencionismo y una manifiesta desconfianza en las instituciones⁴¹.

⁴¹ HEVIA DE LA JARA, Felipe. La iniciativa legislativa popular en América Latina. En: Convergencia 17.52, 2010, p. 155-186.

En la mayoría de las constituciones de América Latina, tal como se desprende del cuadro de análisis comparado desarrollado en el presente trabajo, sobre la forma en que el tipo de soberanía adoptada en la constitución determina el mayor o menor grado de participación democrática, se establece la soberanía como la voluntad general en cabeza del pueblo, en otras pocas radica la soberanía en la nación, entendida esta como un todo.

El proceso democrático en todas las latitudes, ha sido por momentos un poco estático, con tendencias a retroceder en el reconocimiento y la garantía de los derechos políticos a favor de los ciudadanos; otras veces, por el contrario, ha sido algo dinámico de acuerdo con los momentos agitación política y protestas sociales.

Particularmente, a partir de los años 70 y 80, con la desaparición de algunos gobiernos de corte fascista, como el de Franco en España, y la disolución de la Unión Soviética, sobrevino la llamada tercera ola de procesos democráticos, convirtiéndose por lo tanto este sistema en una real opción de gobierno a nivel mundial.

En este nuevo quehacer de la democracia, no solo se reconfiguraron espacios para un nuevo diseño de las instituciones de la organización político administrativas del Estado, sino que además surgieron algunas garantías ciudadanas, que abrieron nuevos espacios en la vida pública y política, donde la participación ciudadana era imprescindible para la consolidación y equilibrio dentro del sistema de democracia representativa, es decir, un nuevo esquema donde al viejo sistema de representación ya desgastado, se le insuflaran mecanismos ya no tanto reducidos a un ejercicio de simple participación política mediante el voto, sino, de participación en cuanto a involucrarse y ser parte del activa en la toma de las decisiones públicas, pero además en el ejercicio y control del poder político⁴².

⁴² ESPINOSA, Op. Cit.

Particularmente en Latinoamérica, la democracia ha sido preponderantemente representativa, sin embargo, como ya lo anoté, desde hace unas tres décadas se han abierto espacios muy importantes, mediante reformas constitucionales, para la participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas, así como para el ejercicio y control del poder político. En la Tabla 1 que a continuación se relaciona, se encuentran tanto el tipo de soberanía, el modelo de democracia, los mecanismos de participación directa y la ley que los regula o reglamenta.

Tabla 1. Modelos de democracia y mecanismos de participación en América Latina

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
Argentina	<i>“Artículo 22: El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”.</i>	Nacional	Representativa	1.- Iniciativa Legislativa: a.- Proyecto de ley: Artículo 39: Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. b.- Reforma constitucional: No establece la IPL para reformar la constitución. 2. consulta Popular: artículo 40	Ley 24.747, Iniciativa Legislativa Popular: Artículos: 2-4-5-6-7-8-9-10-11-12
Bolivia	<i>“Artículo 7.- La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- La iniciativa legislativa ciudadana: a.- Formación de la Ley: Artículo 242.	1.- Ley No.341 de Participación y Control Social: Artículos: 8-9-17

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
	<i>órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”.</i>			b.- Reforma a la Constitución: Artículo 411 2.-Referendo 3.- La revocatoria de mandato 4.- La asamblea, el cabildo y la consulta previa. 5.- Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.	2.- Reglamento General de la Cámara de Diputados: Artículos: 7-25-116
Brasil	<i>“Artículo 14 La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante: I. Plebiscito. II. Referéndum. III. Iniciativa Popular”.</i>	Popular	Mixta: representativa directa y participativa	1.- Iniciativa Popular legislativa y normativa: a.- Iniciativa de proyectos de ley: Artículo 61. b.- Iniciativa de Popular de actos legislativo o de reforma constitucional: la constitución no establece	Estatuto de la ciudad Ley 10.257 de 2001 del 10 de julio de 2001

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				trámite de reforma de iniciativa popular. 2.- Plebiscito; 3.- Referéndum	
Chile	<i>“Artículo 5º.- La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.</i>	Nacional	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Plebiscito	N.A.
Colombia	<i>“Artículo 3.- La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes,</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa legislativa y normativa: a.- Proyectos de acuerdos y Ordenanzas: Art: 106.	Ley 134 de 1994: Artículos: 10 al 30 Ley 1757 de 2015

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
	<i>en los términos que la Constitución establece”.</i>			b.- Proyectos de Ley: artículo 155 c.- Proyectos de actos legislativos: 375 2.-Referendo. 3.-La Consulta Popular. 4. El Plebiscito 5.-El cabildo abierto. 6. Revocatoria del Mandato.	
Costa Rica	<i>“Artículo 2.- La soberanía reside exclusivamente en la Nación.</i> <i>Artículo 3º—Nadie puede arrogarse la soberanía; el que lo hiciere cometerá el delito de traición a la Patria”.</i>	Nacional	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- iniciativa Popular legislativa y Normativa: a.- Iniciativa para proyectos de ley: artículo 213. b.- Iniciativa para presentar actos legislativos o de	Ley 8491, Ley de Iniciativa Popular Artículos: 1-2-3-4-5-6-7

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				reforma de la constitución: artículo 195 2.- Referéndum aprobatorio y derogatorio de leyes y reformas constitucionales.	
Ecuador	<i>“Artículo 1.- La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Popular Legislativa Y Normativa: a.- Iniciativa Popular Normativa: Artículo 103 b.- Iniciativa de Proyectos de Ley: artículo 134 c.- Incitaba de actos legislativos: artículo 441 y 442 2.- Consulta Popular 3.- Revocatoria del Mandato	Ley Orgánica de la Función Pública: artículos: 54-66

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
El salvador	<i>“Artículo 83.- El Salvador es un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce en la forma prescrita y dentro de los límites de esta Constitución”.</i>	Popular	Representativa	La Constitución no prevé mecanismo alguno de participación ciudadana, solo se consagra el derecho a la insurrección del pueblo: Artículo 87.	
Guatemala	<i>“Artículo 141.- Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida”.</i>	Popular	Representativa	1.- Iniciativa Popular Legislativa y normativa: a.- Iniciativa de proyectos de ley: solo está reservada para el gobierno, el congreso, la corte suprema de justicia, el tribunal electoral y la universidad San Carlos. El pueblo está investido de tal facultad. b.- Iniciativa de acto legislativo o reforma	

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				constitucional: artículo 277. 2.- Consulta Popular para temas de trascendencia y reformas constitucionales: Artículo 173 y artículo 280.	
Honduras	<i>“Artículo 2.- La Soberanía corresponde al Pueblo del cual emanan todos los Poderes del Estado que se ejercen por representación. La soberanía del Pueblo podrá también ejercerse de manera directa, a través del Plebiscito y el Referendo”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Popular Legislativa y normativa: a.- Iniciativa de proyectos de ley: Decreto 3 de 2011 que reformó la constitución y estableció la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley ciudadana. b.- Iniciativa de acto legislativo o reforma constitucional: no está	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana Decreto 190 - 2012: Artículos: 2-5-6-12

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				prevista por vía de iniciativa ciudadana. 2.- Plebiscito 3.- referéndum	
México	<i>“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Popular Legislativa y normativa. a.- Iniciativa en la formación de las leyes: artículos 35 VII y 71 VI b.- Iniciativa popular de reforma constitucional: no prevé la iniciativa ciudadana para reformar la constitución 2.- Consulta Popular	Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos: 130 al 133
Nicaragua	<i>“Artículo 2.- La soberanía nacional reside en el pueblo”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Popular Legislativa y Normativa:	1.- Ley Orgánica No.606 del Poder Legislativo de la República de Nicaragua: artículos

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				a.- Iniciativa en la formación de las leyes: artículo 140 b.- Iniciativa Popular de Reforma constitucional: no establece esa prerrogativa para la iniciativa ciudadana. 2.- Plebiscito 3.- Referéndum	Artículo 103. 2.- Ley No.475 de Participación Ciudadana: artículos del 9 al 14.
Panamá	<i>“Artículo 2.- El Poder Público sólo emana del pueblo”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: a.- Iniciativa Popular para la formación de la ley: De acuerdo con el artículo 164 de la Constitución de Panamá, las leyes solo tienen origen en la Asamblea Nacional. Sin	Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional: Artículo 111

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				embargo, mediante la Resolución No. 72 de 11 de julio del año 2000, se crea la Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana, la cual tiene por objetivo estimular la iniciativa popular, y allí los ciudadanos pueden presentar propuestas de leyes ciudadanas. b.- Iniciativa Popular normativa: iniciativa popular en el nivel municipal establecida en los artículos 238 y 239. c.- Iniciativa popular de reforma constitucional: artículo 314.	

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
Paraguay	<i>“Artículo 2. - En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1. Iniciativa Popular legislativa y Normativa: a.- Iniciativas de Proyectos de ley: Artículos 123 -203 b.- Iniciativa de actos legislativos: Artículo 289. 2.Referéndum legislativo.	Ley N° 834/96, Código Electoral Paraguay: Artículos 266 al 275
Perú	<i>“Artículo 45.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen...”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: a.- Iniciativa de proyectos de ley: artículos 107. b.- Iniciativa normativa ante gobiernos regionales: artículo 107 c.- Iniciativa de actos legislativos: 206 2.- Revocatoria de Mandato.	Ley No.26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos: artículos 2 al 19. Reglamento del Congreso de la República: artículos 74 y 76

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				3.- Referéndum	
República dominicana	<i>“Artículo 2.- La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa popular legislativa y normativa: a.- Iniciativa de proyectos de ley: artículo 97. b.- Iniciativa normativa ante administraciones locales: artículo 203 c.- Iniciativa Popular de reforma constitucional: no la establece. 2. Referendo 3.- Plebiscito	Ley No.136-15 el 7 de agosto de 2015.
Uruguay	<i>“Artículo 4.- La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación”.</i>	Nacional y Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Legislativa y de reforma constitucional: a.- Iniciativa de proyectos de ley: artículo 79.	No existe ley que reglamente la materia.

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				b.- Iniciativa de acto legislativo: 331 2.- Referéndum Derogatorio	
Venezuela	<i>“Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.</i>	Popular	Mixta: representativa-directa y participativa	1.- Iniciativa Popular legislativa y normativa: a.- Iniciativa de proyectos de ley: artículos 204- 205. b.- Iniciativa de acto legislativo: artículo 341 2. Referéndum 3. Consulta Popular 4. Revocatoria del Mandato 5. El cabildo abierto	Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional: artículos 78 y 112.

País	Soberanía: norma constitucional	Tipo de soberanía	Tipo de democracia	Iniciativa popular legislativo y otros tipos de mecanismos	Tipo legislativo ley que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana
				6. Asamblea de ciudadanos.	

Fuente: Elaboración propia

De la tabla anterior, se puede concluir que de un total de dieciocho (18) países que integran América Latina, catorce de ellos incluyen en sus constituciones el tipo de soberanía popular, tres (3) establecen que esta reside en la Nación, y uno (1) la contempla de carácter mixto. El tipo de soberanía no limita de forma absoluta que se incluyan variados tipos de mecanismos de participación, pero lo que sí es absolutamente cierto, es que en aquellos países donde la soberanía reside en el pueblo, son más variados los mecanismos de participación, con independencia de la eficacia o no de los mismos. Sin embargo, hay países que incluyen en su constitución el principio de soberanía popular, pero no le reconocen al pueblo la posibilidad de participar de forma directa en las decisiones que los afectan, tal es el caso del Salvador, que no contempla constitucionalmente mecanismo de participación ciudadana alguno, excepto una figura por lo demás extraña en el constitucionalismo latinoamericano, como lo es el derecho del pueblo a la insurrección:

Artículo 87.- Se reconoce el derecho del pueblo a la insurrección, para el solo objeto de restablecer el orden constitucional alterado por la transgresión de las normas relativas a la forma de gobierno o al sistema político establecidos, o por graves violaciones a los derechos consagrados en esta Constitución. De igual manera, hay países donde la soberanía popular se encuentra seriamente cuestionada en razón a los pocos márgenes democráticos, y a la disfuncionalidad del sistema que se torna políticamente en un régimen, como lo es el caso de Venezuela, que al igual que Colombia, es el país con más mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, pese a la grave situación política y social, estos prácticamente son inútiles a la hora de lograr su activación por parte de los ciudadanos.

2. EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA EN EL SISTEMA POLITICO DE COLOMBIA: UN TRAYECTO DE BUENAS INTENCIONES

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA EN EL SISTEMA POLÍTICO DE COLOMBIA

Las primeras señales de un sistema de representación en el país, se dan con la instalación y elección de la Junta Suprema de Gobierno de Santafé de Bogotá, y el acta de Independencia del 20 de julio de 1810, donde se establece un difuso sistema de autonomía frente a la monarquía española, para lo cual se constituyeron una serie de provincias que empezaron a ejercer una representación conjunta. Desde el origen de la república, no hay dudas que el sistema político adoptado por las diferentes provincias fue el de la representación política, para la conformación y ejercicio del poder.

Así lo muestra la historia constitucional, pues al examinar las primeras actas de independencia, algunas proclamaron la libertad total, y otras a medias, pues continuaban bajo la sujeción al Consejo de Regencia, creado como órgano de gobierno desde España para continuar ejerciendo autoridad en medio de la crisis de la monarquía en cabeza de Fernando VII, para lo cual, vaciaban la voluntad popular en la representación ejercida por personas pertenecientes a las elites políticas, económicas y eclesiásticas del momento.

Estas actas, algunas preconstitucionales y otras no, contienen lo que sería el germen del sistema de representación que posteriormente se convertiría en el modelo de sistema político a lo largo de la República, es decir, el modelo de democracia representativa, mediante el cual, la elección a cargos públicos de sus representantes se efectuaba por voto popular, de forma semidirecta o directa, plasmado a lo largo de las cinco actas preconstitucionales, dos actas fundamentales y las ocho Constituciones Políticas del siglo XIX, hasta llegar a la constitución de 1991, texto en el cual se incluyeron por primera vez los diferentes mecanismos

propios de una democracia participativa, creándose entonces, por lo menos en apariencia, una coexistencia entre estos dos tipos de democracia.

Dada la importancia que tiene para el presente trabajo, demostrar de qué manera a lo largo de la conformación y consolidación de la República, se implementó y fortaleció un sistema político fundado en una democracia representativa, excluyente por lo demás de mecanismos de participación ciudadana, considero importante, efectuar un análisis de los antecedentes constitucionales en su evolución e implementación, hasta llegar a la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, propios de una democracia participativa con la Constitución de 1991. Por lo tanto, a continuación, se reseñará de qué manera se adoptó dicho modelo a lo largo de los siglos XIX y XX, para lo cual se revisará: a) Las actas de independencia de las diferentes provincias. b) Las constituciones federadas y centralistas, producto de la creación de Estados independientes en el llamado periodo de la Patria Boba. c) El periodo ya propiamente dicho de creación y consolidación de la República de Colombia a partir de 1819 con la ley fundamental expedida en Angostura, mediante la cual se unieron Venezuela y la Nueva Granada, para finalmente darse una constitución en 1821, siendo esta, la primera constitución dentro de un modelo de república constitucional en el país, hasta llegar a las demás Constituciones expedidas a lo largo del siglo XIX y XX, junto con sus reformas, para finalmente llegar hasta la expedición de la Constitución de 1991.

Para lograr estos cambios, pasaron alrededor de 180 años, periodo en el cual el país a través de sus constituciones, incluidas las actas preconstituyentes y constituyentes, a partir de los procesos revolucionarios que dieron origen a la independencia y al surgimiento de la república, consagró los diferentes mecanismos de participación democrática, así como los tipos de elección de sus representantes, los cargos públicos de elección popular, y la titularidad para la creación de la ley y la iniciativa de reforma constitucional. Encontrándonos en ese trasegar histórico, con un sistema democrático cerrado y excluyente, que dependía más de la imposición que del consenso de los grupos políticos vencedores de las diferentes guerras civiles y confrontaciones políticas. Ello retrasó por décadas que se pudiera

tener mecanismos de participación ciudadana de iniciativa popular, que permitieran que el ciudadano participara de forma directa en la toma de decisiones importantes de la vida nacional y regional, así como en el ejercicio real y verdadero del control del poder político, tradicionalmente en manos de los partidos.

En la Tabla 2 que se presenta a continuación, se encuentra la evolución constitucional en materia de reconocimiento y garantía de los derechos políticos, así como de las formas democráticas y de participación ciudadana adoptadas, incluidos los dos periodos de anormalidad constitucional como consecuencia de la suspensión de las funciones del congreso en 1905 durante el gobierno de Rafael Reyes, y del golpe de estado de 1953 durante el gobierno de Laureano Gomez, a manos del General Gustavo Rojas Pinilla.

Tabla 2. Evolución constitucional de los derechos políticos y formas de participación ciudadana

Tipo de acto	Mecanismos de participación	Tipo de elección	Cargos de elección popular	Iniciativa de las leyes y de las reformas constitucionales
Acta de Santiago de Cali del 3 de julio de 1810				
Acta Preconstitucional del Estado Libre e Independiente del Socorro del 10 de julio de 1810	Sufragio	Semidirecta	Artículo 8: Vocales o representantes	
Acta Del Cabildo Extraordinario En Santa Fe, del 20 de Julio de 1810	Elección del pueblo en plaza pública	Directa	Vocales para integrar el Supremo Gobierno del Reino.	
Constitución de Cundinamarca de 1811	Sufragio	Semidirecta: primarias o parroquiales y secundarias o de partido	En las elecciones primarias o parroquiales eran elegidos los integrantes de los colegios electorales. Estos a su vez elegían a los cuerpos legislativos del senado, el tribunal de apelaciones y los	

			representantes de las provincias, todos ellos integrantes del Congreso General del Reino.	
Constitución de la República de Tunja de 1811	Sufragio para elegir a los electores que conforman el Colegio o Congreso Electoral.	Semidirecta	Los cargos de elección establecidos son el de presidente gobernador, y los representantes del pueblo para cámara y senado, todos ellos elegidos por el Congreso electoral de la provincia.	
Constitución de la República del Estado de Antioquia de 1812	Sufragio para elegir a los electores que conforman el Colegio o Congreso Electoral. Es la primera constitución en establecer sanciones por la venta del voto.	Semidirecta	Elección de los miembros de la legislatura de Antioquia: senadores y representantes.	
Constitución Política de la República de Colombia de 1821	Sufragio	Semidirecta	<i>“Artículo 34: Son funciones de las Asambleas Electorales, sufragar por: 1. Por el Presidente de la República. 2. Por el Vicepresidente de la misma. 3. Por los Senadores del Departamento. 4. Por el representante o Representantes Diputados de la Provincia”.</i>	Solo el Congreso de La República podía tener iniciativa legislativa (artículo 41), así como el poder de interpretación y reforma a la constitución (artículo 190).

Constitución Política de la República de Colombia de 1830	Sufragio para elegir a los electores de las asambleas parroquiales que integrarán las asambleas electorales que finalmente elegirán a los representantes del pueblo	Semidirecta	<i>“Artículo 27: Son funciones de las Asambleas Electorales, sufragar por: 1.- Presidente de la República. 2.Vicepresidente de la República, Senadores de Departamentos, Representante o representantes Diputados de la Provincia, por el diputado o diputados para la Cámara de Distrito y sus suplentes”.</i>	El Congreso de La República y el jefe del Ejecutivo a través de sus ministros podían tener iniciativa legislativa (artículo 37). Las reformas, así como la interpretación de la Constitución, se reserva al Congreso de la República, pero solo en algunos artículos, por lo tanto, no tenía facultad para expedir una nueva. Las reformas constitucionales no podrían versar sobre la forma de gobierno, pues no podrían variar su naturaleza de república popular y representativa (artículo 160).
Constitución Política del Estado de La Nueva Granada de 1832	Sufragio solo para ciudadanos mayores de 21 años y tener una subsistencia asegurada sin depender de otros en	Semidirecta	<i>“Artículo 30: Son funciones de las Asambleas Electorales, sufragar por: 1.- Presidente y vicepresidente de la República. 2. Senadores y representantes de la provincia y sus suplentes. 3.</i>	El Congreso de La República y el Consejo de Estado podían tener iniciativa legislativa (artículo 77). Las reformas, así como la interpretación de la Constitución, se reserva al

	calidad de sirviente doméstico y jornalero.		<i>Diputados de la cámara de provincia y sus suplentes</i> ".	Congreso de la República, pero solo parcialmente, por lo tanto, no tenía facultad para expedir una nueva. Las reformas constitucionales no podrían versar sobre la forma de gobierno, pues no podrían variar su naturaleza de república popular y representativa (artículo 214).
Constitución Política de la Nueva Granada de 1843	Sufragio solo para ciudadanos mayores de 21 años con posesión de bienes y rentas	Semidirecta	<i>"Artículo 28: Son funciones de las Asambleas Electorales, sufragar por: 1.- Presidente y vicepresidente de la República. 2. Senadores y representantes tanto principales como suplentes de la provincia"</i> .	La formación de las leyes se radica en cabeza del congreso, y su origen puede darse en cualquiera de las dos cámaras, o por un Secretario de Estado (artículo 69). En metería de reforma a la Constitución, solo el poder legislativo tiene el poder de reforma mediante acto legislativo publicado seis meses antes por lo menos del día en que los electores de Cantón deban hacer el próximo

				nombramiento de senadores y representantes (artículo 170). Dicho acto legislativo debía ser sancionado por el presidente de la república (artículo 171). Los Secretarios de Estado tiene derecho a presentar actos legislativos (artículo 115).
Constitución Política de la Nueva Granada de 1853	Sufragio o voto directo y secreto para ciudadanos mayores de 21 años (artículo 13). La elección se hará por mayoría relativa (artículo 14).	Directa	<i>“Artículo 13: Todo ciudadano granadino tiene derecho a votar directamente, por voto secreto y en los periodos por: 1.- Presidente y vicepresidente de la República. 2.Por magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador general de la Nación. 3. por el Gobernador de la respectiva provincia. 4. Por Senadores y Representantes de la provincia”.</i>	La formación de las leyes se radica en cabeza del congreso, y su origen puede darse en cualquiera de las dos cámaras, en virtud de los proyectos allí presentados por cualquiera de sus miembros, o también por un Secretario de Estado, es decir, también el ejecutivo podría presentar proyectos de ley (artículo 37). Es la primera constitución que establece una serie de mecanismos para su reforma parcial o total, entre ellos

				encontramos: mediante ley, mediante acto legislativo y mediante una asamblea constituyente. La asamblea constituyente que reforma la constitución, debería ser convocada por medio de una ley, y reemplazaría al congreso mientras sesione (artículo 57). Mediante el acto legislativo del 10 de febrero de 1858, se estableció que la constitución podría reformarse o adicionarse de la misma manera en que se adiciona o reforma una simple ley
Constitución Política Para La Confederación Granadina de 1858	Sufragio o voto directo para ciudadanos mayores de 21 años (artículo 5).	Directa	<i>“Artículo 60. El presidente de la confederación será elegido por el voto directo de los ciudadanos de ella; los Senadores y Representantes por el voto directo de los ciudadanos del Estado respectivo”.</i>	Los artículos artículo 33 y 35 confunden lo relacionado con el acto legislativo y proyecto de ley, estableciendo que todo acto legislativo tiene origen en cualquiera de las dos cámaras que componen el poder

				legislativo, o por el Poder Ejecutivo, incluyendo como novedad para la iniciativa al Procurador General de la Confederación. Con relación a los mecanismos de reforma de la constitución, esta solo procede, y estará en cabeza del poder legislativo, siempre y cuando sea solicitada por la por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Desaparece de igual manera, la reforma constitucional vía asamblea constituyente (artículo 71).
Constitución Política De los Estados Unidos de Colombia de 1863	Esta Constitución suprime el derecho político que tenían los ciudadanos de elegir de forma semidirecta o directa a sus representantes.	N. A. Los ciudadanos no participan en la elección de sus autoridades políticas. Se reservó dicha	Los Estados miembros de la confederación son quienes eligen directamente al Presidente de la Unión por el voto de cada uno de ellos (artículo 75). Así mismo, los senadores y representantes serán nombrados directamente de acuerdo con el número de habitantes (artículo 40).	La iniciativa Legislativa estaba en cabeza del Congreso de la República (artículo 54). El poder de reforma total o parcial procedía estaba en cabeza del Congreso de la República siempre y cuando la solicitaran la mayoría de la legislatura de

		facultad directamente para los estados miembros de la confederación.		los Estados, o por una Convención convocada al efecto por el Congreso de la República a solicitud de la totalidad de las legislaturas de los Estados. (artículo 92)
Constitución Política De La República De Colombia de 1886	Restablece el derecho al sufragio. Así mismo, contempló esta Constitución retrocesos en relación a reconocer la calidad de ciudadano a un mayor número de personas, pues los electores que integraban las asambleas electorales que elegían al presidente y vicepresidente, debían reunir ciertas calidades: saber leer y escribir, o tener renta anual de 500 pesos, o propiedad	Mixto: semidirecto y directo.	El Presidente y el Vicepresidente eran elegidos por las Asambleas electorales (artículo 114). Los Senadores eran elegidos por las Asambleas departamentales (artículo 175). Los departamentos se dividían en Distritos Electorales, y cada uno de ellos elegía un Representante (artículo 178). Solo se reservaba la elección directa por parte de los ciudadanos, para consejeros municipales (artículo 172).	La formación de las leyes, tienen su origen en cualquiera de las dos cámaras por propuestas que surjan de alguno de sus miembros, o por cualquiera de los ministros del Despacho (artículo 79). El poder de reforma de la constitución, se estableció en el Congreso De La República mediante acto legislativo.

	inmueble de \$1.500. Una novedad introducida por esta constitución, es la relacionada con que el sufragio se considera una función meramente constitucional, sin que por ello se considere que se le imponen obligaciones al candidato, así como tampoco se le confiere mandato al funcionario electo (artículo 179).			
Decreto Legislativo No.29 de febrero de 1905				El presidente de la República Rafael Reyes, revoca y clausura el congreso por considerar que bloqueaba el programa de reformas contenidas en su programa de gobierno, razón por la cual convoca una asamblea nacional por 30 días prorrogables con el fin de

				someter a consideración de dicha asamblea todos los decretos legislativos por él expedidos.
Acto reformativo de la constitución No.5 del 30 de marzo de 1905 expedido por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa			Suprime el cargo de Vicepresidente y extiende el periodo presidencial del presidente Rafael Reyes por 10 años, hasta el 31 de diciembre de 1914. Si deja de ejercer el cargo, dicho periodo será de 4 años. Reforma el artículo 174 que establecía la elección mediante electores para los cargos de presidente y vicepresidente.	
Acto reformativo de la Constitución No.8 del 13 de abril de 1905 expedido por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa.			Deroga las disposiciones constitucionales que establecían quienes elegían al presidente de la república y a los representantes (artículo 3). Establece por primera vez el derecho de representación de las minorías en la elección ante corporaciones públicas y el nombramiento de los senadores.	
Acto reformativo de la Constitución				Estableció el poder de reforma constitucional en cabeza de una

No.9 del 17 de abril de 1905 expedido por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa.				Asamblea Nacional convocada expresamente para tal efecto por el Congreso o por el Gobierno Ejecutivo previa solicitud de las municipalidades.
Acto legislativo No.1 del 6 de agosto de 1908.			Establece el sistema de elección semidirecto para elegir senadores con sus respectivos suplentes, a través de los Colegios Electorales de los Departamentos. La elección de los representantes junto a sus suplentes (uno por cada 80 mil habitantes) se mantiene en cabeza de los Distritos Electorales.	
Acto Legislativo No.2 del 12 de agosto de 1908 expedido por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa			Estableció en cabeza de los ciudadanos el voto directo y secreto para la elección de los Consejos Municipales.	

Acto Legislativo No.3 de 1910 de la Asamblea Nacional		Mediante este acto legislativo, la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, siendo este su último acto reformativo constitucional, introdujo una profunda reforma a la constitución, que en materia de electoral y de derechos políticos al ciudadano, restableció en gran medida un modelo de democracia directa, pues volvió a otorgarle al ciudadano el derecho a sufragar directamente por algunas autoridades políticas. Con esta reforma, todos los ciudadanos sin restricciones de orden académicas y patrimoniales, podrían votar por Consejeros Municipales y Diputados a las Asambleas Departamentales. Podían elegir directamente Presidente y vicepresidente de la República, o Representantes a la Cámara, los ciudadanos que cumplieran con los siguientes requisitos: saber leer y escribir, o tener una renta anual de \$300, o ser	Restableció el Acto Legislativo como mecanismo de reforma constitucional.
--	--	--	--

			propietario de un inmueble cuyo valor fuera de \$1.000. Estableció así mismo esta reforma, que la Constitución solo podrá ser reformada por un acto legislativo discutido y aprobado por el Congreso de La República.	
Acto legislativo No.1 del 20 de noviembre de 1930 expedido por el Congreso de La República.			Este acto legislativo establece que continua en cabeza de las Asambleas Departamentales la elección de los senadores. Así mismo estableció dos suplencias por cada Representante a la Cámara elegido directamente por el pueblo, a razón de uno por cada 50.000 habitantes, y uno más por cada fracción correspondiente a la mitad de dicha cifra	
Acto legislativo No.1 del 5 de agosto de 1936 expedido por el			Mediante este acto legislativo, se mantiene la elección directa del Presidente de La República, Representantes a la Cámara, Consejeros	

Congreso de La Repúbli.ca			Municipales y Diputados a las Asambleas Departamentales. Desaparece la elección directa para el cargo de Vicepresidente de la República. Una modificación muy importante que introdujo esta reforma, fue la desaparición de requisitos adicionales a los establecidos a la mayoría de edad para ejercer el derecho al sufragio, es decir, la calidad de ciudadano se limitó al cumplimiento del requisito de la mayoría de edad.	
Acto legislativo No.1 del 16 de febrero de 1945 expedido por el Congreso de La República			Mediante este acto legislativo, se estableció la elección de los senadores a través del voto directo de los ciudadanos. Introduce además esta reforma, la figura del suplente para los diputados que componen las Asambleas Departamentales. Así mismo, este acto legislativo, instituye por vez primera, el sistema de cociente electoral con el fin de asegurar la representación proporcional de los partidos políticos.	Se reservó el origen de las leyes en cualquiera de las dos cámaras que componen el Congreso de la Republica, o por cualquiera de los ministros del Despacho. Se mantiene como mecanismo de reforma constitucional el Acto Legislativo.

Acto legislativo No.1 del 9 de diciembre de 1952 expedido por el Congreso de La República				Mediante este acto legislativo, se estableció la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de efectuar una próxima reforma a la Constitución. En el mismo acto legislativo, se reglamentó todo lo correspondiente a su composición y funcionamiento, así como lo relativo a su temporalidad y prohibición de usurpar las funciones legislativas del Congreso de la República, quien seguiría ejerciendo tal función.
Acto legislativo No.1 del 18 de junio de 1953 expedido por la Asamblea Constituyente.				La Asamblea Constituyente, contrario a lo establecido en el acto legislativo expedido por el Congreso de la República con fecha 9 de diciembre de 1952, y con fundamento en el artículo 125 de la Constitución Política,

				determinó asumir las atribuciones del Senado de la República, y decretó, que por vacancia del cargo de Presidente de la República, declara legítima la toma del poder por parte del general Gustavo Rojas Pinilla por el resto del periodo constitucional en curso, pudiendo incluso ante la imposibilidad de efectuarse nuevas elecciones para el próximo periodo, prorrogar el periodo del general Rojas. De esta manera, Colombia entró en un periodo de anormalidad constitucional, pues se instaló un gobierno de facto.
Acto legislativo No.1 del 30 de julio de 1954 expedido por la Asamblea Constituyente.			En este mismo acto legislativo, la Asamblea Constituyente, decretó que con fecha 3 de agosto de 1953 elegiría al Presidente de la República para el periodo un periodo de cuatro años,	Mediante este acto Legislativo, la Asamblea Nacional Constituyente, decretó la ampliación del número de sus miembros a 22 diputados,

			contados a partir del 7 de agosto de 1953 y hasta el mes de agosto de 1957.	todos ellos designados por Presidente de la República, general Rojas Pinilla.
Acto legislativo No.2 del 24 de agosto de 1954 expedido por la Asamblea Constituyente.			Mediante este Acto Legislativo, expedido por la Asamblea Constituyente, se suspendieron las funciones constitucionales de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, los que fueron reemplazados por Consejos Administrativos Departamentales y Municipales, quienes asumieron las funciones constitucionales de las Asambleas y Concejos. Los miembros de dichos Consejos Administrativos Departamentales, eran elegidos por el Presidente de la República y los miembros de la Asamblea Constituyente. Los Consejos Administrativos Municipales, integrados por doce miembros, serán elegidos así así: dos por el Presidente de la República y diez por el Consejo Administrativo Departamental.	

			Cuando su composición sea de diez miembros, estos serán elegidos así: dos por el Presidente de la República y diez por el Consejo Administrativo Departamental.	
Decreto Legislativo No.0247 del 4 de octubre de 1957 expedido por la Junta Militar de Gobierno			Este histórico Decreto Legislativo, por primera vez le otorga participación al pueblo para la toma de decisiones de orden constitucional. Tal es así, que convoca al pueblo para que vote un Plebiscito para una reforma constitucional, que sustancialmente proponía los siguientes cambios constitucionales: a) Otorgar los mismos derechos políticos a las mujeres. b) Aprobar un periodo de alternancia del poder entre los partidos liberal y conservador hasta el año 1968, siendo de responsabilidad de ambos el ejercicio del poder en el país, así como también lo sería la designación por igual de los funcionarios y empleados públicos que no pertenezcan a la carrera	

			administrativa. c) Restablecimiento de la democracia, con el llamado a elecciones en el primer semestre de 1958 para sufragar por Presidente de la República, Congreso, Asambleas Departamentales, y Concejos Municipales. c) la inversión, de no menos del 10% del presupuesto nacional en educación.	
Acto Legislativo No.1 del 15 de septiembre de 1959 expedido por el Congreso de la República			Este constituye el primer Acto Legislativo expedido por el Congreso de la República después de la dictadura del general Rojas. Esencialmente afianzaba el sistema de alternancia en el poder a cargo de los dos partidos tradicionales, aumentando el periodo mediante el cual se turnarían la presidencia de la República. Para tal fin, este acto legislativo, estableció que dicho periodo de alternancia seria entre el siete de agosto de 1962 y el siete de agosto de 1974.	
Acto Legislativo No.1 del 18 de diciembre de 1975				Mediante este acto legislativo, se reforma la Constitución en lo relacionado con la calidad de

				ciudadano, la cual se adquiere cumplidos los 18 años.
Acto Legislativo No.2 del 19 de diciembre de expedido por el Congreso de la República.				Mediante este Acto Legislativo, por vez primera se convocaba a una Asamblea Constituyente de origen popular, en el entendido que sería el pueblo quien elegiría los delegatarios a razón de dos por cada Departamento, con el fin de reformar la constitución en materia de Administración Departamental y Municipal. Dicho acto Legislativo fue declarado inexecutable por la Corte Suprema por vicios de forma.
Acto Legislativo No.1 del 9 de enero de 1986			Establece esta reforma que los ciudadanos eligen directamente: Presidente de la República, Senadores, Representantes, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial. Muy importante la reforma	

			constitucional llevada a cabo mediante este acto legislativo, toda vez, que por primera vez se le otorga al pueblo la posibilidad de elegir directamente a los alcaldes en cada municipio del país.	
Decreto Legislativo 1926 del 24 de agosto de 1990 expedido bajo el marco de Estado de Sitio para el restablecimiento del orden público.				Este Decreto ordenó que la Organización Electoral adoptará todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se emitan el 9 de diciembre de 1990, para que los ciudadanos tengan la posibilidad de convocar e integrar una Asamblea Constitucional, mediante una papeleta deberá contener un voto afirmativo o un voto negativo. El texto que deberá contener el voto afirmativo es el siguiente: “Sí convoco una Asamblea

				Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...”. El texto que deberá contener el voto negativo es el siguiente: “No convoco para el 5 de febrero de 1991 una Asamblea Constitucional regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990”.
--	--	--	--	--

--	--	--	--	--

Fuente: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.2009.

2.2. LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y EL DISEÑO DE UNA NUEVA VISIÓN DE DEMOCRACIA: INCLUSIÓN DE VARIADOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ciento ochenta años después de trasegar por el llamado republicanismo, entendido este como la construcción de una nación a partir del establecimiento de un sistema político para la elección de sus gobernantes, en el marco de la igualdad, la libertad y los límites al ejercicio del poder, Colombia por primera vez, con la expedición de la Constitución de 1991, es regida por una Carta Política inclusiva y participativa, tal vez por el origen popular, y la variada composición ideológica de la Asamblea Nacional Constituyente que la creó, la cual introdujo un sistema democrático, de corte representativo, pero con fuertes y potentes mecanismos de participación ciudadana de iniciativa popular, que le permitirían al ciudadano, intervenir en la toma de decisiones públicas, además del ejercicio y control del poder político, así como en el establecimiento de límites a sus gobernantes.

Llegar hasta este punto de la historia constitucional, necesitó de diferentes circunstancias sociopolíticas, que permitieran lograr los cambios constitucionales para facilitar una mejor convivencia en un momento particularmente violento del país.

La Constitución Política de 1991, diferente a lo que sucedió con las otras constituciones que la antecedieron, no es producto de un pacto entre partidos políticos, sino de un gran pacto nacional inclusivo, de diversa ideología política, donde estuvieron presentes sectores que históricamente no habían sido tenidos en cuenta en la conformación y ejercicio del poder. Allí confluyeron los partidos tradicionales, como el liberal y el conservador, el movimiento indígena con la Onic y Aico, el partido comunista representado por la Unión Patriótica, el movimiento estudiantil, el movimiento obrero representado por Partido Revolucionario de los Trabajadores (con voz, pero sin voto), grupos guerrilleros desmovilizados como el M-19, el EPL, El Quintín Lame, estos dos últimos con voz, pero sin voto. Ese gran pacto, esencialmente fue producto del inconformismo y la rebeldía, que reflejaba una abierta insatisfacción y un rechazo al orden político establecido, por parte de

grandes sectores sociales del país, todo ello, además, en medio de un clima de violencia, provocado por los grupos alzados en armas, así como de los grupos narcoterroristas. La transformación constitucional que venía pidiendo el país, muchas veces aplazada por falta de voluntad de los partidos políticos tradicionales, devino en una crisis institucional, con un agotamiento de las estructuras de poderes, y una deslegitimación de aquellos que las representaban⁴³.

Este anquilosamiento de las instituciones políticas del país durante décadas, generó una profunda paradoja entre lo que era la realidad sociopolítica del país, frente a una vetusta Constitución, que no era capaz de ofrecer instrumentos eficaces en la solución de los grandes problemas.

Esta situación era equiparable a lo que precisamente el constitucionalismo moderno, plantea sobre la famosa paradoja llamada “círculo de Sieyes”, que no es otra cosa, que una clara representación de que sin pueblo no hay constitución, pero que sin constitución no hay pueblo. Es Sieyes, quien introduce el concepto y la teoría del poder constituyente, resolviendo de esta manera dicha paradoja, otorgándole al pueblo un poder político, pero no institucional, con una capacidad extra constitucional, que implica darse su propia Constitución, es decir, radicando en él la soberanía para reformarla o crear una nueva⁴⁴.

Pero es acá, donde surge el problema de la representación, es decir, como hacer para que la Constitución guarde el equilibrio entre derecho y poder, el cual debe procurar: 1.- que la autoridad de la ley, venga de la misma ley y no por personas que está afuera y por sobre la ley (imperio de la ley vs. regla de personas). 2.- el derecho tiene la fuente de su autoridad en sí mismo y no en el “poder” de aquellos que hacen o cambian tales leyes. 3.- hacer posible la vida “política” de un pueblo, y no solamente la vida civil de sus miembros individuales. 4.- Hacer posible que el

⁴³ SAZO, Op. Cit.

⁴⁴ VATTER, Miguel. Poder constituyente y representación. La paradoja del constitucionalismo y el problema de la representación. En: Democracia y Poder Constituyente. Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

pueblo genere el poder para hacer las leyes y no simplemente que sus partes reciban un trato igualitario frente a la ley”⁴⁵.

La convocatoria de una asamblea constituyente con el fin de reformar parcial o totalmente la Constitución de 1886, era totalmente imposible desde el punto de vista jurídico, toda vez ésta, establecía con meridiana precisión, que solo el Congreso de la República tenía la facultad efectuar dichas reformas. De hecho, los intentos de los gobiernos de López, Turbay y Belisario, a través de reformas presentadas al Congreso, habían fracasado, pues en más de una oportunidad la Corte Suprema había sentenciado, que dichos procedimientos de reforma solo le eran reservados al legislativo. Dichos fallos, además, se fundamentaban en vicios de forma, o por ser contrarios a la Constitución.

Al inicio del gobierno de Virgilio Barco, se sometió a consideración del Congreso una gran reforma constitucional para lograr la convivencia nacional, y ante la controvertible propuesta de algunos congresistas de incluir la prohibición de la extradición, desembocó nuevamente en un fracaso de reforma constitucional. Surge entonces el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta, que proponía la convocatoria a una asamblea constituyente. Contrario al mecanismo de reforma establecido en la Constitución, y ante el fracaso de llevarse a cabo grandes cambios constitucionales a través del legislativo, el movimiento estudiantil, logró incluir en las elecciones del mes de marzo de 1990, para elegir congresistas, diputados, concejales y la consulta liberal, una papeleta o séptimo voto, equiparable a un plebiscito, con el fin de que el pueblo se pronunciara sobre si quería o no la convocatoria de una Asamblea Constituyente que reformara total o parcialmente la Constitución de 1886.

Nunca se supo cuántos votos se depositaron a favor de dicha consulta, pues no era vinculante para los organismos electorales. Sin embargo, fue tanta la acogida, que, para las elecciones presidenciales del mes de mayo, y bajo el amparo de un Decreto

⁴⁵ Ibíd, p. 74.

de Estado de Sitio, que fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, se logró incluir nuevamente dicho mecanismo, para que el pueblo se pronunciara sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente. En esta nueva oportunidad, se contabilizaron casi cinco millones de votos a favor de la convocatoria. El gobierno de turno expidió un nuevo decreto de estado de sitio con el fin de reglamentar como se llevaría a cabo la elección de los integrantes de dicha constituyente, decreto legislativo que fue declarado exequible por parte de la Corte Suprema, llevándose a cabo finalmente la elección de los constituyentes en el mes de diciembre de 1990⁴⁶.

Es importante anotar, que el proceso para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, estuvo revestido de un poder soberano que superó los obstáculos normativos previstos en el ordenamiento, y se forjó bajo el concepto de anormalidad constitucional, entendido como un acto fundacional desde el punto de vista político. En tal sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-544/92, consideró que *“este proceso de expresión del Poder Constituyente primario, es emanación especial del atributo incuestionable de las comunidades políticas democráticas que, en el Estado contemporáneo, pueden acudir de modo eventual y transitorio al ejercicio de sus potestades originarias para autoconformarse, o para revisar y modificar las decisiones políticas fundamentales y para darle a sus instituciones jurídicas, formas y contenidos nuevos con el fin de reordenar el marco de la regulación básica con una nueva orientación pluralista”*.

La Constitución de 1991, como ya lo he afirmado, es producto de un gran pacto nacional, así lo entendió el constituyente, y por eso, su idea de democracia fue mucho más amplia, pues introdujo valiosos mecanismos de participación endosados al pueblo.

⁴⁶ CARDONA, Jorge. El arduo camino de la Constituyente de 1991, 2011. [Online], disponible en <https://www.elspectador.com/content/el-arduo-camino-de-la-constituyente-de-1991>.

Al interior de la Asamblea Constituyente, se dio un arduo debate sobre lo que sería el modelo de democracia que debería introducirse en el nuevo texto constitucional.

Particularmente, la Comisión Primera, la cual se dividió en cuatro subcomisiones, se encargaría de establecer cuales iban a hacer los principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales, así como de los mecanismos de participación democrática.

Puntualmente, en la subcomisión tercera, encargada del estudio y discusión de los proyectos de reforma relacionados con los mecanismos de participación democrática, se radicaron varias e interesantes ponencias, sobre las cuales se presenta un breve resumen, para un mejor entendimiento de como finalmente se adoptaron los diferentes mecanismos de participación ciudadana, y en particular, el denominado Iniciativa Popular Legislativa y Normativa.

Tabla 3. Ponencias presentadas en la Subcomisión Tercera

Tipo de acto	Número del acto	Título del proyecto	Fecha de la ponencia	Autor del proyecto
Reformatorio de la Constitución	73	Democracia participativa	Marzo 8 de 1991	Jaime Arias López
1.- Contenido del proyecto: Este acto reformatorio básicamente proponía una reforma constitucional en relación al concepto y sistema de soberanía, así como a la participación en cuanto a crear mecanismos de participación ciudadana, como por ejemplo la iniciativa popular legislativa y normativa. Para lo cual estableció lo siguiente: <i>El Artículo 2 quedará así: El pueblo directamente, o por medio de sus representantes, ejerce la soberanía. Lo hace directamente mediante el voto, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.</i> <i>El Artículo 179 quedará así: El sufragio se ejerce como obligación constitucional. El que sufraga o elige impone obligaciones al candidato y confiere mandato al funcionario electo.</i> <i>Así mismo en dicho proyecto, se proponía un nuevo articulado relacionado con mecanismos de iniciativa popular, como lo es la iniciativa legislativa:</i> <i>Artículo: un 20% de los concejales del país, o un 20% de los diputados del país, o un número no menor de veinte mil ciudadanos podrán presentar ante el Congreso proyectos de ley o de reforma constitucional. En estos casos, el Congreso deberá debatir y votar el proyecto respectivo dentro de los dos meses siguientes dentro de las sesiones ordinarias.</i> <i>Si la propuesta se refiere a una reforma constitucional, esta solo recibirá los debates que sufren las propuestas de leyes ordinarias en las respectivas comisiones y será votada por la mayoría absoluta del Congreso reunido en un solo cuerpo dentro de los treinta días siguientes a la aprobación de las comisiones.</i> <i>Artículo: Un número no menor del veinte por ciento de los ciudadanos del municipio o del departamento según el caso, podrán presentar ante el Concejo Municipal, o ante la Asamblea Departamental, proyectos de acuerdo u ordenanzas.</i> <i>Tales propuestas recibirán los debates ordinarios y serán votados por la mayoría absoluta.</i> 2.- Justificación del proyecto:				

Tipo de acto	Número del acto	Título del proyecto	Fecha de la ponencia	Autor del proyecto
Reformatorio de la Constitución	73	Democracia participativa	Marzo 8 de 1991	Jaime Arias López
<i>Los motivos expuestos por el constituyente Arias para la propuesta de reforma constitucional orientada a introducir mecanismos de iniciativa popular dentro del marco de una democracia participativa, se sustentan en que, si bien la democracia representativa tuvo su origen en el ideario de Montesquieu, dicho modelo de democracia, parte de la incapacidad del pueblo de orientar sus destinos, es decir, considera que el pueblo es incapaz. Cita al Abate Sieyes, como aquel que le dio respuesta a las inquietudes que generaba este sistema de representación, en el sentido de saber cómo el pueblo es capaz de decidir por los representantes correctos, para lo cual Sieyes establece que este problema es superado por la formula cuantitativa de elección, es decir, por el conteo de votos, estableciéndose desde entonces que la democracia se sustenta en el principio de las mayorías, lo cual no corresponde a la realidad actual, y por ello no resulta aceptable creer que los representantes del pueblo tengan un mejor conocimiento de cómo hacer las cosas. En tal sentido, se hace necesaria una reforma donde se consulte las opiniones y respuestas en relación con las decisiones que los afectan⁴⁷.</i> <i>En tal sentido el constituyente Arias propone que la soberanía sea ejercida por quien realmente la merece. Por ello la propuesta es darle participación al ciudadano, ya que ni siquiera se les ha permitido ejercer plenamente la democracia bajo el modelo de representación, pues los representantes de acuerdo con el artículo 179 de la Constitución de 1886, al ser elegidos, no adquieren obligaciones ni responsabilidades con el ciudadano.</i> <i>A criterio de Arias, lo anterior generó una pseudodemocracia, o democracia aparente, y una gran distancia entre gobernantes y gobernados, incubando un sistema de corrupción, así como una desconexión con las necesidades del pueblo.</i>				

⁴⁷ ARIAS LÓPEZ, Jaime. Democracia participativa, 1991. [Online]. Disponible en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/387>

Tipo de acto	Número del acto	Título del proyecto	Fecha de la ponencia	Autor del proyecto
Reformatorio de la Constitución	73	Democracia participativa	Marzo 8 de 1991	Jaime Arias López
<i>Su propuesta, en resumen, va en camino a replantear el sistema de democracia representativa, e introducir mecanismos de participación ciudadana, entendiendo por esta, no solo el ejercicio del sufragio, sino enteramente una democracia de fines, la cual significa, que los necesitados tengan la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones para satisfacer los fines esenciales del estado en relación al ciudadano⁴⁸.</i>				

Tipo de acto	Número del acto	Título del proyecto	Fecha de la ponencia	Autor del proyecto
Reformatorio de la constitución	126 C	Democratización y participación popular	Marzo 8 de 1991	Antonio Galán Sarmiento
1.- Contenido del proyecto: - Promover y garantizar la participación de los colombianos en las decisiones que los afectan e interesan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. - Mínimo cien mil ciudadanos inscritos en el censo electoral, podrán presentar al congreso iniciativas legislativas para crear leyes y reformar la constitución. 2.- Justificación del proyecto: Para el constituyente Antonio Galán, el ejercicio de la política está en pocas manos, y ello ha generado una ausencia de mecanismos de participación, que le permitan al ciudadano tomar aquellas decisiones con el fin de mejorar sus condiciones. Así mismo, el Estado se ha relegado en asumir legítimamente las funciones a favor de los más débiles, generando a sí mismo, una ruptura de la obediencia social. Para darle solución a esta situación de fragilidad institucional,				

⁴⁸ ARIAS LÓPEZ, Op. Cit.

Tipo de acto	Número del acto	Título del proyecto	Fecha de la ponencia	Autor del proyecto
Reformatorio de la constitución	126 C	Democratización y participación popular	Marzo 8 de 1991	Antonio Galán Sarmiento
se hace necesario, no solo mejorar el sistema electoral y el sistema político, sino ir más allá y garantizar el acceso de todos los ciudadanos a participar en la toma de las decisiones de la vida nacional ⁴⁹ .				

Tipo de acto	Número del acto	Título del proyecto	Fecha de la ponencia	Autor del proyecto
Reformatorio de la constitución	13	Ampliación de la democracia	Febrero 19 de 1991	María Teresa Garcés Lloreda
1.- Contenido del proyecto: - La soberanía radica en el pueblo, de donde se deduce la necesidad de establecer mecanismos democráticos de participación directa de éste en los distintos niveles de decisión. En efecto, la Soberanía se ejerce en forma directa a través de los mecanismos de participación que se establecen en el presente proyecto y de manera indirecta a través de los representantes elegidos popularmente. La iniciativa popular para la formación de las leyes, consistente en una posibilidad importante de participación de los ciudadanos ante los poderes públicos, a través de la presentación de iniciativas ante las Cámaras para el trámite de las leyes.				

⁴⁹ GALÁN SARMIENTO, Antonio. Democratización y participación popular para una efectiva canalización de los anhelos y aspiraciones, hoy reclamados en forma violenta. 1991, [Online], disponible en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/424>

Tipo de acto	Número del acto	Título del proyecto	Fecha de la ponencia	Autor del proyecto
Reformatorio de la constitución	13	Ampliación de la democracia	Febrero 19 de 1991	María Teresa Garcés Lloreda
La propuesta de reforma del actual artículo 79, contiene tres posibilidades para esta iniciativa: a) Por parte del pueblo mediante proyecto suscrito por más de cincuenta mil ciudadanos. b) Por los partidos políticos debidamente reconocidos que no hubieren obtenido representación en el Congreso. c) Por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Para una mayor garantía de que el Congreso dará trámite a estas iniciativas se establece que quienes presenten un proyecto de ley tendrán derecho a sustentarlo en sesiones informales. 2.- Justificación del proyecto: En la exposición de motivos del proyecto de reforma propuesto por la constituyente Garcés Lloreda, asegura que la gran crisis del país se resume en la distancia que existe entre la ciudadanía y sus gobernantes, pues no existen mecanismos de participación para que los ciudadanos tomen sus propias decisiones. Asegura que la ausencia de participación ha hecho que los partidos políticos, erosionen la representación como modelo de democracia. Su propuesta radica en hacer un Estado fuerte y eficiente, a partir del acceso del ciudadano a las instituciones, a través de un modelo de democracia participativa⁵⁰.				

⁵⁰ GARCÉS LLOREDA, María Teresa. Ampliación de la democracia, 1991, [Online], disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/484>

Breve análisis del informe de la subcomisión tercera a la comisión primera de la asamblea nacional constituyente sobre el trámite de mecanismos de participación ciudadana y en particular con la iniciativa popular legislativa y normativa

Dentro del informe de fecha diez de abril de 1991, presentado a la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente por la Subcomisión Tercera, encargada del estudio de las propuestas de reforma constitucional presentadas por los diferentes constituyentes y el Gobierno Nacional, en relación a los temas sobre mecanismos de participación democrática que involucren a la ciudadanía, vale la pena hacer mención de algunos apartes que ayudan a entender el contexto, así como la verdadera intención del constituyente en la creación de dichos mecanismo de participación dentro del marco de un nuevo modelo de democracia participativa.

Dentro de dicho informe, la subcomisión resalta las múltiples propuestas, muchas de ellas, sin embargo, se reducen a la elección directa de representantes, mientras que otros van mucho más allá y constituyen verdaderos mecanismos de participación ciudadana, tal como lo es la Iniciativa Legislativa en todas las instancias de poder: nacional, departamental y municipal. Para ello como soporte conceptual de la democracia participativa, presentaron, lo que a su criterio sería, un nuevo concepto de Soberanía Popular, consistente, en que ésta se ejerce por el pueblo directamente o a través de sus representantes. La reforma constitucional así propuesta, se fundamentó no solo en mecanismos de participación de iniciativa popular, como la Iniciativa Legislativa, sino que, además, dejar abierta y consignada la posibilidad, de que el legislador, pudiera a futuro, ampliar las oportunidades de decisión para los ciudadanos en los asuntos que le conciernen⁵¹.

De igual manera, contiene dicho informe, la propuesta de reconfigurar y fortalecer el sistema de representación en cabeza de las cámaras legislativas como representantes del pueblo, a partir de una clara y vinculante responsabilidad política de los elegidos.

De esta manera, para el constituyente, el sistema democrático propuesto en la nueva constitución, debería ser mixto, es decir, permitiendo la coexistencia tanto del modelo de representación, como el de participación, los cuales no serían excluyentes, sino por el contrario, complementarios.

⁵¹ ARIAS LÓPEZ, Jaime. Mecanismos de participación democrática, mecanismos e instituciones de protección de los derechos fundamentales y procedimientos de reforma constitucional, 1991, [Online], disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/270>

Breve análisis del informe de la subcomisión tercera a la comisión primera de la asamblea nacional constituyente sobre el trámite de mecanismos de participación ciudadana y en particular con la iniciativa popular legislativa y normativa

Esencialmente para el constituyente, el mecanismo de participación referido a la Iniciativa Legislativa, referida a la participación directa del ciudadano para proponer proyectos de ley, así como reformas a la constitución, debería establecerse con un criterio cuantitativo para el cumplimiento de los requisitos necesarios para su impulso, con el fin de evitar que se vuelva un mecanismo anárquico, sin embargo, tampoco deberían imponerse requisitos imposibles de cumplir al extremo de hacerla inoperante, por ello, dentro del proyecto de reforma presentado, se adopta una fórmula intermedia⁵².

Finalmente, dicho informe considera que los artículos referidos al mecanismo de Iniciativa Legislativa en cabeza de los ciudadanos, tanto para la presentación de un proyecto de ley, así como para un acto legislativo reformativo de la constitución, deben ser llevados a la plenaria de la asamblea Nacional en los siguientes términos:

Artículo: Un veinte por ciento de los concejales del país o un veinte por ciento de los diputados del país o un número de ciudadanos no menor al uno por ciento del censo electoral, podrán presentar ante el Congreso proyectos de ley o de reforma constitucional. Si el proyecto en cuestión hubiere sido presentado por un número de ciudadanos superior al cinco por ciento del censo electoral y no fuere acogido favorablemente por el Congreso, será sometido a consulta popular y se entenderá adoptado si es aprobado por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubieren participado en la votación por lo menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. En estos casos el Gobierno deberá convocar la consulta para decidir sobre lo pertinente dentro de los seis meses siguientes.

Artículo: Diez miembros del Congreso; el Gobierno Nacional; veinte por ciento de los concejales o veinte por ciento de los diputados del país, o un número de ciudadanos no menor al uno por ciento del censo electoral vigente, podrán presentar proyectos de Acto Legislativo reformativos de la Constitución.

⁵² Ibid.

Breve análisis del informe de la subcomisión tercera a la comisión primera de la asamblea nacional constituyente sobre el trámite de mecanismos de participación ciudadana y en particular con la iniciativa popular legislativa y normativa
Ponencia final presentada por la comisión primera a la plenaria de la asamblea nacional constituyente sobre el mecanismo de participación ciudadana denominado iniciativa popular legislativa y normativa
Tema: la reforma constitucional referida a la democracia participativa, reforma y pedagogía de la constitución.
Autores de la ponencia: Constituyentes Juan Carlos Esguerra Portocarrero Y Jaime Arias López.
Título de la ponencia: democracia participativa, reforma y pedagogía de la constitución.
Comisión: subcomisión tercera de la comisión primera
1.- Contenido de la ponencia: El siguiente es el texto final presentado a la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente para su aprobación: Artículo: Podrán presentar proyectos de actos legislativo, el Gobierno Nacional, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales y diputados del país, o los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al uno por ciento del censo electoral vigente. El trámite y la aprobación del proyecto será la mayoría de los asistentes, en el primer periodo, y la mayoría absoluta de los individuos que componen cada cámara en el segundo periodo. Este proyecto sin embargo fue votado por partes de la siguiente manera: Artículo: un 20% de los concejales del país o un 20% de los diputados del país o un número de ciudadanos no menor al 1% del censo electoral, podrán presentar al Congreso proyectos de ley o de reforma constitucional, de ordenanza ante las asambleas o de acuerdo ante los concejos” Esta primera parte del artículo, fue propuesto por la subcomisión tercera y acogido por unanimidad. Así mismo, se adicionó dicho artículo, en el sentido de que, si el proyecto en cuestión fuere presentado no por el 1% sino por el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral, y no fuere acogido por la correspondiente corporación donde fue presentado, sería sometido a consulta popular y se entendería

Breve análisis del informe de la subcomisión tercera a la comisión primera de la asamblea nacional constituyente sobre el trámite de mecanismos de participación ciudadana y en particular con la iniciativa popular legislativa y normativa

adoptado si fuera votado por la mayoría de los votantes, siempre y cuando hubiesen participado en la votación una cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Dicha consulta la debería convocar el Gobierno Nacional, departamental o municipal dentro de los seis meses siguientes.

Esta propuesta presentada por los ponentes Esguerra y Arias, finalmente fue ampliamente debatida en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, donde el porcentaje de los ciudadanos que podrían presentar iniciativas legislativas sería el 10% del censo electoral.

2.- Justificación del proyecto

En la ponencia final para ser discutida en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, los ponentes Juan Carlos Esguerra Portocarrero y Jaime Arias López, consideraron muy importante, revisar los antecedentes históricos dentro de los cuales se concibió la soberanía popular y el concepto de voluntad general dentro de la fórmula del pacto social, para lo cual se remitieron a las propuestas de democracia en el siglo XVIII, entre ellas la de Rousseau.

Así mismo, después de una breve reseña de la democracia griega, en cuanto a su sistema de participación directa mediante sorteo entre los ciudadanos, se apartan de dicho modelo, y solo la toman como un referente, puesto que dicho modelo para nada se fundó en los conceptos de voluntad general, nación, como tampoco de la llamada representación nacional. Así mismo, en el modelo griego, diferente a lo que sucede en las democracias modernas, la representación equivalía a sometimiento.

El modelo de democracia que los ponentes citan, como referentes para discutir y elaborar su ponencia, son aquellas surgidas en el siglo XVIII como oposición a las monarquías, y que son las que precisamente deben ser objeto de reformas y cambios. Consideraron, que ese modelo de democracia del siglo XVIII, se forjó sobre una construcción teórica fundada sobre el pensamiento de siglos atrás, desde la carta magna hasta la revolución francesa, pasando por los movimientos ingleses, entre ellos el de 1688, por las obras de Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau y otros⁵³.

⁵³ ESGUERRA PORTOCARRERO Juan Carlos y ARIAS LÓPEZ, Jaime. Democracia participativa, reforma y pedagogía de la constitución, 1991, [Online]. Disponible en <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/249>.

Breve análisis del informe de la subcomisión tercera a la comisión primera de la asamblea nacional constituyente sobre el trámite de mecanismos de participación ciudadana y en particular con la iniciativa popular legislativa y normativa

El gran debate en los siglos señalados, se centraba en el origen del poder y la soberanía, es decir, de donde se obtenía la legitimidad del gobierno. Dicho debate giraba entre una concepción teológica, la cual fue desplazada, pues tenía su fundamento en que la legitimidad del gobernante o monarca la obtenía de Dios, y una concepción fundada en la supremacía de la ley o lo jurídico, es decir, aquellos elementos constitutivos de un nuevo Estado, caracterizado por: 1.- Por un modelo de gobierno republicano y democrático: Constitución, División de Poderes, derechos civiles y garantías sociales. 2.- Con tres fines esenciales: seguridad, tranquilidad y salubridad. 3.- Compuesto por tres elementos esenciales para su reconocimiento: territorio, población y poder público. 4.- Es un cuerpo jurídico dotado de: voluntad, capacidad y libertad. 5.- El reconocimiento del ciudadano que integra el Estado. En esta nueva concepción de Estado, la forma legítima de poder es aquella que se obtiene a través de un sistema de gobierno democrático⁵⁴.

El origen de la democracia representativa, la encuentran los ponentes en Montesquieu, en su texto el “Espíritu de las Leyes”, el cual inspiró a Sieyes a impulsar la democracia representativa. Allí se consagra, que el pueblo confía parte de su autoridad en aquellos que elige. Entendiéndose entonces, que el pueblo ha de elegir a los capaces, a los que puedan tomar decisiones por ellos. Esta teoría de la democracia representativa, es la acogida en su gran mayoría por occidente, fundada en una figura jurídica heredada de los romanos, como lo es el Contrato de Mandato, el cual debe cumplir con algunos elementos esenciales como lo son: libertad, voluntad, capacidad, persona y sujeto.

La ponencia establece, que, dentro del contexto histórico del país, desde el acta de independencia del 20 de julio de 1810, ha estado presente el modelo de democracia representativa, así como en las constituciones provinciales y en las nacionales expedidas a lo largo del siglo XIX. Dicho modelo de representación, trajo como consecuencia un mayor o menor poder presidencialista, dependiendo del tipo de sistema, si era federalista o centralista.

Por lo anterior, consideraron que la tarea del constituyente, debería ser, encontrar mecanismos de participación ciudadana, que ayuden a superar este viejo modelo de democracia, que trajo consigo el clientelismo y la corrupción, lo cual, solo se lograría a través de una reforma constitucional, que incluya nuevos ideales democráticos que permitan una gran reforma al sistema político del país.

⁵⁴ Ibíd.

Breve análisis del informe de la subcomisión tercera a la comisión primera de la asamblea nacional constituyente sobre el trámite de mecanismos de participación ciudadana y en particular con la iniciativa popular legislativa y normativa

Aseguraban que no era posible que existieran artículos como el 179 de la Constitución de 1886, que exonerara de responsabilidades a los representantes del pueblo, pues eso era contrario a los presupuestos de la teoría de la representación construida a lo largo de la historia, además, entraba en abierta contradicción con los artículos 2 y 105, pues no define el sufragio como el instrumento de legitimación sobre el cual gobiernan los representantes elegidos por el pueblo⁵⁵.

“Artículo 2.- La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”.

“Artículo 105.- Los individuos de una y otra Cámara representan a la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común”.

“Artículo 179.- El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”.

Los constituyentes Esguerra y Arias, consideraron, que el número de proyectos de reforma constitucional (32 en total), radicados por un número muy importante de delegatarios, contenían propuestas como la elección popular de gobernadores, personeros y miembros de la rama jurisdiccional, que en realidad eran una extensión del sufragio hacia la elección de cualquier cantidad de funcionarios públicos, que fortalecían el modelo de representación política, pero no contribuían a promover el ejercicio de la soberanía directamente por el pueblo, como característica del poder político, con base a una mayor participación ciudadana.

Es por ello, que consideraron importante introducir mecanismos de participación democrática, como, por ejemplo, que el ciudadano directamente tuviera la posibilidad de presentar proyectos de Iniciativa Legislativa de proyectos de ley y de reforma constitucional ante el Congreso de la República, proyectos de ordenanza ante las Asambleas Departamentales y proyectos de acuerdos municipales ante los Concejos Municipales.

Para el momento de esta ponencia sobre mecanismos de participación ciudadana, la Asamblea Nacional Constituyente, ya había aprobado en primer debate, los artículos correspondientes al preámbulo y la soberanía, lo que creaba un escenario propicio para el debate de los mecanismos propios de la democracia

⁵⁵ ESGUERRA PORTOCARRERO y ARIAS LÓPEZ, Op. Cit.

Breve análisis del informe de la subcomisión tercera a la comisión primera de la asamblea nacional constituyente sobre el trámite de mecanismos de participación ciudadana y en particular con la iniciativa popular legislativa y normativa

participativa, toda vez, que en relación con la soberanía, tal como había sido aprobada, esta recaía exclusivamente en el pueblo, pudiéndola ejercer directamente o a través de sus representantes.

Así mismo, además de los medios propuestos de participación ciudadana a través de la Iniciativa Popular, como lo fueron la revocatoria de mandato, el plebiscito, el referendo, las consultas populares, las Iniciativas legislativa y normativa en las corporaciones públicas; los constituyentes Esguerra y Arias, incluyeron en la propuesta, para que también a través de la Iniciativa Popular, el pueblo participara en la reforma a la constitución, a través de una convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Todos estos mecanismos de participación ciudadana de iniciativa popular, consideraron los constituyentes, le abrían las puertas al país hacia el futuro, dentro del marco de una democracia participativa y pluralista.

Dentro del articulado de esta ponencia llevada por los constituyentes Esquerra y Arias a la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, relacionados particularmente con la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, es vidente, la expresa voluntad, para que el trámite y aprobación de este mecanismo de participación ciudadana, fuera sencillo y expedito, sin que mediaran requisitos que dificultaran su eficacia.

2.3. INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA: TRANSITO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A UN NUEVO MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

La crisis del modelo de democracia representativa, sustentada en el sistema de partidos políticos, fue determinante para que en el país desde hace tres décadas, se expidiera una nueva constitución a manos del poder constituyente⁵⁶, enfocada a implementar una serie de mecanismos de participación ciudadana, propios de una democracia directa, con el fin que los ciudadanos pudieran intervenir, no solo a través de unas elecciones periódicas de sus representantes, sino que además, pudieran ejercer y controlar el poder político, así como tomar decisiones de forma directa en los asuntos públicos, con el fin de lograr las transformaciones que demanda su comunidad.

Particularmente, la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, fue consagrada en la Constitución Política en los artículos 40, 103, 106, 155, 375 y 378, desarrollados de acuerdo con el mandato constitucional, por el Congreso de La República, a través de la Ley 134 de 1994, también llamado Estatuto de Participación Ciudadana, el cual determinó su alcance en relación con su definición, fines y procedimiento, así como por la Ley 1757 de 2015 que fue expedida para promover y proteger el derecho a la participación democrática.

⁵⁶ Entendiendo por dicho concepto, en términos de la teoría constitucional formulada por Carl Schmitt, como “la autonomía política mediante la cual los miembros de una colectividad constituyen deliberadamente las formas políticas de autoridad para organizar la vida en común. En otras palabras, los destinatarios de la ley se convierten en sus autores”. KALYVAS, Andreas y KATZNELSON Ira Poder constituyente: una breve historia conceptual. En: Democracia y Poder constituyente, Santiago, Editorial Fondo de Cultura de Chile, (2016).

2.3.1. Análisis Normativo

Marco Constitucional

El detalle y descripción de los artículos constitucionales referidos a los mecanismos de participación ciudadana, específicamente en lo que tiene que ver con el mecanismo de la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, es el siguiente:

El artículo 40 constitucional⁵⁷, señala el derecho político que tiene todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y en tal sentido, establece una variada gama de mecanismos para efectivizar tales derechos. Es así, como en el numeral 5 de la referida disposición, establece la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa ante las corporaciones públicas.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

Este artículo en particular, tiene su desarrollo normativo en la Ley 134 de 1994, la cual estableció y desarrolló, los mecanismos de participación ciudadana, ley fue materia de análisis y escrutinio constitucional por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-180 de 1994, al efectuar el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria. En dicha sentencia, la Corte considera que este mecanismo tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, para que el ciudadano participe en la conformación, ejercicio y control del poder político, a través de iniciativas ante las corporaciones públicas. Señaló además dicha corporación, que es ante todo un instrumento que les ofrece *a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la posibilidad de presentar los proyectos de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que estimen oportunas. Igualmente,*

⁵⁷ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

*la posibilidad de promover iniciativas de carácter legislativo y normativo o de elevar una solicitud de referendo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio*⁵⁸.

El artículo 40 constitucional, enuncia este mecanismo, le da el carácter de derecho político, pero no lo define, así como tampoco lo clasifica de acuerdo a su alcance, es a partir de otros artículos, que encontramos la diferencia entre las diferentes categorías de iniciativa popular legislativa y normativa.

El artículo 103 constitucional, enlista dentro de la carta de mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, la iniciativa legislativa en términos generales.

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

El artículo 106 por su parte, hace referencia a la iniciativa normativa ante las corporaciones públicas territoriales, al establecer que los habitantes de los territorios, pueden presentar proyectos sobre aquellos asuntos que son de competencia de dichas corporaciones. Dicho artículo, establece que tales iniciativas solo pueden ser presentadas por el 10% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral de territorio correspondiente.

Artículo 106. <Artículo corregido según Aclaración publicada en la Gaceta No. 125> Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos

⁵⁸ www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm

sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está 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; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

Es muy importante señalar, que pese a que este artículo de manera clara y expresa establece el número de apoyos requeridos para este tipo de iniciativa, es decir, el 10% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, en su desarrollo normativo contenido en la Ley 134 de 1994, en el artículo 28 se estableció que el número de apoyos ciudadanos para todos los tipos de iniciativa, bien sea legislativa (proyectos de ley y de actos legislativos) o normativa (acuerdos municipales y ordenanzas) ante las corporaciones públicas, sería del 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Esto en principio, constituye una clara antinomia, la cual sería solucionada a la luz del artículo 4 de la Constitución Política, es decir, se aplica de manera preferente la norma constitucional, es decir, el número de apoyos requeridos para tramitar una iniciativa normativa, bien sea en grado de proyecto de acuerdo municipal o proyecto de ordenanza departamental, es el establecido en el artículo 106 constitucional, es decir, el 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Sin embargo, al consultar la ley estatutaria que desarrolla tal iniciativa (Ley 134 de 1994, artículo 28) a través de la página web de la secretaría del Senado de la República, se precisa, que a criterio del editor, para una correcta interpretación del inciso que establece los porcentajes de apoyos requeridos para tramitar y llevar a cabo las diferentes clases de iniciativas, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 9 de la ley 1757 de 2015. Lo anterior es indicativo, que solo once (11) años después con la expedición de la Ley 1757 de 2015, mediante la cual se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, existió dicha antinomia, sin que fuera expulsada del ordenamiento jurídico la norma de inferior jerarquía que establecía un porcentaje inferior al exigido en el artículo 106 constitucional.

ARTÍCULO 28. RESPALDO DE LAS INICIATIVAS POPULARES LEGISLATIVAS Y NORMATIVAS. <Ver Notas del Editor> Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Nota del editor

- En criterio del editor para la interpretación de este inciso debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1757 de 2015, 'por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática', publicada en el Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015.

(Por favor remitirse a la norma original para comprobar la vigencia del texto que se transcribe a continuación:)

'ARTÍCULO 9o. CANTIDAD DE APOYOS A RECOLECTAR. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley.

a) Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva;

b) Para presentar una iniciativa de referendo derogatorio de una ley, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral en la fecha respectiva;

c) Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial;

d) Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral;

e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

PARÁGRAFO 1o. Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, una iniciativa popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local

Es tal
el

respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días.

PARÁGRAFO 2o. Los porcentajes del censo electoral señalados en los literales a), b), e) y d) de este artículo se calcularán sobre el censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.'

desconocimiento por parte de algunas corporaciones públicas, incluso de ciudades capitales, como es el caso del Concejo de la ciudad de Medellín, que en su reglamento (artículo 155), establece que respecto de iniciativas populares, el número de apoyos ciudadanos será del 5% del censo electoral municipal de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 de la ley 134 de 1994⁵⁹.



ACUERDO NÚMERO 089 DE 2018

**“POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO INTERNO
DEL CONCEJO DE MEDELLÍN”**

Recibido de la Secretaría del Concejo Municipal, el 14 de Septiembre de Dos Mil Dieciocho (2018) y a Despacho.


JULIA INÉS PALACIO JARAMILLO
Subsecretaría Prevención del Daño Antijurídico
Secretaría General

REPÚBLICA DE COLOMBIA - DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - ALCALDÍA
MUNICIPAL DE MEDELLÍN, 18 de Septiembre de Dos Mil Dieciocho (2018).

Sancionado,

El Alcalde,


FEDERICO GUTIÉRREZ ZULUAGA
VMA

⁵⁹ <https://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/documentos/acuerdo-089-de%202018-reglamento-interno-concejo-de-medellin.pdf>.

CAPÍTULO II INICIATIVA POPULAR

Artículo 155. Iniciativa popular: La iniciativa popular normativa ante el Concejo es el derecho político de un grupo de ciudadanos que representan no menos del cinco por ciento (5%) de los inscritos en el censo electoral municipal, para presentar proyectos de acuerdo que serán debatidos de conformidad con la ley y el presente reglamento. (Ley 134 de 1994, artículos 2, 10 y 28).

Lo anterior claramente nos muestra, que la antinomia contenida en el artículo 28 de la ley 134 de 1994, respecto a lo establecido en el artículo 106 constitucional, no está resuelta, y por lo tanto podría generar dudas suficientes, que hagan un tanto complejo instrumentalizar las iniciativas normativas ante las corporaciones públicas del orden territorial.

El artículo 155 constitucional por su parte, hace referencia a la iniciativa legislativa relacionada con el trámite de proyectos de ley y de reformatorio de la constitución (actos legislativos) ante el Congreso de la República. En él se establece, que podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral que exista a la fecha de presentación de la iniciativa.

Artículo 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

Es muy importante anotar, que de la redacción de este artículo se infiere, que los proyectos de iniciativa popular legislativa en su trámite ante el Congreso de la República, podrán ser objeto de declaratoria de urgencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 163 constitucional. Es decir, ser objeto de mensaje de urgencia en su trámite, los cuales deben ser decididos dentro del plazo de treinta (30) días.

ARTICULO 163. *El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.*

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

Es claro entonces, que tal como quedó la redacción del referido artículo 155 constitucional, no todos los proyectos de iniciativa popular legislativa se trámitan con mensaje de urgencia, solo lo serán aquellos que hayan sido objeto de tal manifestación. De hecho, tal como quedó establecido en la ley estatutaria que regula la materia, Ley 134 de 1994 numeral primero del artículo 31, en relación con las reglas para el trámite ante las corporaciones públicas de las iniciativas populares legislativas y normativas, se estableció, que *“La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia”*. Es decir, que de acuerdo al reglamento de la corporación pública la iniciativa popular será estudiada y solo se aplicará el trámite de urgencia de acuerdo al artículo 163 constitucional, cuando tal iniciativa haya sido objeto de manifestación de urgencia.

ARTÍCULO 31. REGLAS PARA EL TRÁMITE DE INICIATIVAS POPULARES LEGISLATIVAS Y NORMATIVAS ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS. <Ver Notas del Editor> *Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:*

1. *La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.*

(...)

Es importante además anotar, que la referida sentencia No. C-180/94, mediante la cual se efectuó la Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992

Senado - 282/1993 Cámara, (Ley 134 de 1994) "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", de igual manera estableció cuando abordó el estudio de los artículos 30 y 31, que será de aplicación en el trámite de las iniciativas populares el artículo 163 constitucional, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

*3.3 Por su parte, los **artículos 30 y 31** del proyecto, regulan tanto las formalidades que deben cumplirse para presentar ante la respectiva Corporación la iniciativa popular normativa o legislativa, así como las reglas para su tramitación ante la respectiva Corporación Pública, con miras a garantizar la eficacia de la participación ciudadana. Los requisitos exigidos para la presentación de las iniciativas se acompañan con los dictados de la razón y son proporcionales al propósito de seriedad y veracidad que inspira su establecimiento, sin que, por lo demás, en modo alguno afecten o comprometan el núcleo fundamental de este derecho ciudadano. Por ello, la Corte los estima ajustados al ordenamiento constitucional. Además, el trámite a que se sujeta la iniciativa popular legislativa, acata lo preceptuado en el artículo 155 CP., en cuanto, como en dicho precepto se prevé, dispone su tramitación según el procedimiento previsto en el artículo 163 CP., para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia⁶⁰.*

Así mismo, la sentencia C-150 de 2015 mediante la cual se efectuó el control automático de constitucionalidad de la ley 1757 de 2015, prevé entre otras, una serie de condiciones específicas para presentar iniciativas populares relativas a proyectos de ley o de reforma constitucional, entre las que se encuentra: *(ii) que la iniciativa debe ser tramitada de acuerdo con lo que establece el artículo 163 de la Constitución en lo relativo a los proyectos con manifestación de urgencia.*⁶¹

De igual manera, y para reafirmar que per se la iniciativa popular legislativa y normativa no goza de mensaje de urgencia en su trámite, a no ser que se haya declarado para algunos proyectos en especial, en la referida sentencia C-150 de 2015, se establecen una serie de reglas jurisprudenciales que se deben observar para la adelantar la iniciativa legislativa contenida en el artículo 378 constitucional

⁶⁰ www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm

⁶¹ www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm

mediante el cual se convoca a un referendo constitucional, ello en razón a que “*el referendo constitucional aprobatorio ha sido uno de los mecanismos que mayor atención de la jurisprudencia constitucional ha suscitado, a continuación se enunciarán ampliamente las principales reglas fijadas por esta Corporación en la materia: 10. Posibilidad de solicitar trámite de urgencia y de adelantar debates en sesiones extraordinarias”.*⁶²

Por su parte, la interpretación que históricamente le ha dado la secretaría general de senado y cámara al artículo 79 numeral 6 de la Ley 5 de 1992, el cual hace referencia al orden del día dentro del régimen de las sesiones en el Congreso de La República, estableciendo que se dará prelación a aquellos proyectos que tienen mensaje de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, es que en la práctica legislativa este artículo no se entiende como si todos los proyectos de iniciativa popular legislativa se tuvieran que tramitar con mensaje de urgencia. De hecho, ninguno de los proyectos relacionados en las tablas 5 a la 18 dentro de los análisis de casos de la presente investigación, ha sido tramitado con mensaje de urgencia.

ARTÍCULO 79. ASUNTOS A CONSIDERARSE. <Ver Notas del Editor> *En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el Orden del Día, en el siguiente orden:*

6. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara.

⁶² www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm

El artículo 375 hace referencia única y exclusivamente a la iniciativa popular para presentar reformas constitucionales al congreso siempre y cuando lo hagan por lo menos el 5% de los ciudadanos que hacen parte del censo electoral vigente. Agrega además que dicho trámite solo será posible de agotar en dos periodos ordinarios y consecutivo.

Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

Es de anotar que el artículo 155 y el 375 constitucional, autorizan para presentar iniciativas tanto de proyectos de ley como de actos legislativos, a concejales y diputados del país. Sin embargo, en dichos artículos, se presenta una diferencia en cuanto al porcentaje de corporados, pues en el artículo 155 se establece el 30% y en el artículo 375 el 20%. Dicho conflicto normativo fue resuelto por la Corte Constitucional en Sentencia C-222 de 1997, quien consideró que la diferencia estriba en que estos artículos establecen modalidades diferentes de procesos de reforma de la constitución: el artículo 155 hace referencia a un 30% de concejales y diputados que pueden presentar proyectos de reforma constitucional referidos a los mecanismos del artículo 376 y 378 de la Constitución , mientras el artículo 375 alude a proyectos de actos legislativos o de enmienda.

Por su parte el artículo 378 constitucional, establece la iniciativa popular ciudadana, con el fin de presentar ante el Congreso de la República, una ley que convoque al pueblo para someter a su aprobación mediante referendo, una reforma constitucional, la cual debe ser incorporada al texto de la ley, y ser aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras (representantes y senadores).

ARTICULO 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué <sic> votan positivamente y qué <sic> votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

Esta iniciativa ciudadana establecida en el referido artículo 378 constitucional, ha sido objeto de un arduo debate jurídico, y el más importante de todos, es el que se dio al interior de la Corte Constitucional, con ocasión el trámite de control de constitucionalidad, que efectuó la Corte sobre la Ley 1354 de 2009 expedida por el Congreso de la República, la cual tuvo su origen en una iniciativa popular ciudadana, para someter a un referendo la reforma constitucional del artículo 197, que permitiera una segunda reelección presidencial, y que finalmente derivó en el fallo contenido en la sentencia C-141 de 2010.

El origen de dicho debate, se sitúa en el año 2008, cuando a través de una iniciativa popular de acto legislativo, un grupo de ciudadanos pretendían la reforma del artículo 197 de la Constitución, a través de la convocatoria a un referendo en los términos del artículo 378 de la Constitución Política, que permitiera una segunda reelección presidencial. La iniciativa cumplió con todos los requisitos durante el trámite ante la Registraduría, posteriormente fue presentada ante el Congreso de La República, siendo aprobada, sin embargo, en el trámite de Control de Constitucionalidad fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional en la referida sentencia .

Es importante resaltar, que la Sentencia C-141 de 2010, más allá del célebre juicio de sustitución constitucional que contiene con el fin de determinar si la convocatoria a un referendo, que permita una segunda reelección sustituye o no la Constitución, es muy valiosa para efectos del presente trabajo de investigación, desde el alcance en la interpretación que hace la Corte sobre el acto mismo de la iniciativa, y el

proceso que debe surtir ante el Congreso, así como el poder de modificación y reforma por parte del legislador, del texto original de la iniciativa. En ese sentido, la Corte señala, que las etapas que debe cumplir el trámite de dicha iniciativa, corresponde a una serie de actuaciones fundadas además por las leyes estatutarias 130 y 134 de 1994:

(i) iniciativa popular; (ii) aprobación de una ley mediante la cual se incorpora el texto de articulado que recibió los apoyos ciudadanos; (iii) revisión de la Corte Constitucional; (iv) sanción presidencial; (iv) convocatoria del pueblo para que se manifieste a favor o en contra del texto reformativo de la Carta Política; y (v) entrada en vigencia del mismo. Así mismo, sentencia la Corte, que por ser dicho trámite un instrumento de reforma constitucional, las reglas procedimentales para su implementación, son de suma importancia, y es por ello, que tanto en el tanto al procedimiento inicial, cuya finalidad es concitar el apoyo ciudadano a una propuesta de reforma, como la actuación final que pone término al proceso de reforma, en la cual están llamados los ciudadanos a participar mediante la votación del texto sometido a su consideración. En el examen del trámite legislativo de la iniciativa popular ciudadana revisten especial significado la actuación adelantada al interior del Congreso para garantizar la plena vigencia del principio democrático.

Agregando además, los requisitos que de acuerdo al marco legal citado deben observarse, advirtiendo que, la competencia de la Corte en el control de constitucionalidad, no desplaza la de los órganos administrativos y judiciales en el control de dichos requisitos:

(i) conformación de un Comité de Promotores; (ii) inscripción del Comité ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, previo respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, y la solicitud de referendo; (iii) verificación de los anteriores requisitos e inscripción de la iniciativa ciudadana; (iv) entrega al vocero del Comité, por parte de la Registraduría, del formulario de suscripción de apoyos; (v) recolección de apoyos equivalentes al 5% del censo electoral vigente; (vi) entrega de

formularios y verificación del cumplimiento de los referidos apoyos ciudadanos; y (vii) expedición, por parte del Registrador Nacional, de las certificaciones de que tratan los artículos 24 y 27 de la LEMP. Agotadas las anteriores fases, podrá presentarse la iniciativa legislativa ante la secretaría de una de las Cámaras del Congreso. La competencia de la Corte Constitucional sobre la fase de la iniciativa no desplaza aquélla que la Carta Política y las leyes estatutarias le han asignado a la Organización Electoral, como tampoco la de las autoridades penales, ya que el juez constitucional no es el llamado a (i) verificar la validez de los procedimientos técnicos de autenticidad de los apoyos ciudadanos, adelantados por la Registraduría Nacional del Estado Civil; (ii) no desplaza al órgano electoral de investigación administrativa en sus labores, como tampoco al juez penal.

Del examen efectuado por la Corte, se estableció que durante el trámite legislativo del proyecto de Ley que se convirtió en la Ley 1354 de 2009 ante el Congreso de la República, *se presentaron irregularidades derivadas de los siguientes hechos: (i) iniciación del trámite legislativo sin la expedición de la certificación contemplada en el artículo 27 de la LEMP, (ii) la modificación del proyecto de ley por la plenaria del Senado de la República, (iii) la convocatoria al Congreso de la República a sesiones extraordinarias por medio del Decreto 4742 de 2008, y (iv) el cambio de partido de cinco miembros de la bancada de Cambio Radical, por lo que debe determinarse si se trata de vicios en el procedimiento legislativo y si son de naturaleza subsanable. Igualmente se evaluará lo ocurrido en la sesión plenaria del Senado de la República del siete (7) de mayo de 2009, en la cual, al efectuarse el anuncio de los proyectos que se discutirían en la próxima sesión, no se hizo mención del Proyecto de Ley 242 de 2008.*

Durante el trámite del proyecto de Ley que se convirtiera en la Ley 1354 de 2009 ante el Congreso de la República, se presentaron irregularidades derivadas de los siguientes hechos: *(i) iniciación del trámite legislativo sin la expedición de la certificación contemplada en el artículo 27 de la LEMP, (ii) la modificación del proyecto de ley por la plenaria del Senado de la República, (iii) la convocatoria al*

Congreso de la República a sesiones extraordinarias por medio del Decreto 4742 de 2008, y (iv) el cambio de partido de cinco miembros de la bancada de Cambio Radical, por lo que debe determinarse si se trata de vicios en el procedimiento legislativo y si son de naturaleza subsanable. Igualmente se evaluará lo ocurrido en la sesión plenaria del Senado de la República del siete (7) de mayo de 2009, en la cual, al efectuarse el anuncio de los proyectos que se discutirían en la próxima sesión, no se hizo mención del Proyecto de Ley 242 de 2008.

En relación con la irregularidad derivada de la inexistencia de la certificación de cumplimiento expedida por la Registraduría Nacional, en el examen constitucional se pudo determinar, que no fue expedida por las irregularidades que se presentaron durante el trámite de la iniciativa ciudadana relacionadas con la violación de los topes individuales y globales de financiación de este mecanismo de participación popular, lo que dio lugar a la posterior investigación que inició el CNE, de donde se pone de relieve el carácter sustancial de la certificación en comento porque no es un mero requisito de forma sino que cumple una finalidad estrechamente relacionada con los principios constitucionales en juego a saber el de transparencia y el de pluralismo político porque acredita precisamente que estos principios no fueron vulnerados durante la etapa previa al inicio del procedimiento legislativo. Para la Corte este es un vicio que afecta la validez del trámite legislativo, toda vez que cumple una finalidad de salvaguarda de la democracia y configura un vicio de significación y consecuencias sustanciales dentro del procedimiento legislativo, que no puede ser subsanado. La forma de evitar la ocurrencia del mismo habría sido la devolución del proyecto por parte del Presidente de la Cámara de Representantes al representante del comité de promotores para que subsanara la deficiencia y, una vez cumplido dicho requisito, presentar nuevamente el proyecto de ley ante la secretaría de la respectiva cámara.

De igual manera, uno de los aspectos mas relevantes abordados por la Corte en el examen de constitucionalidad a través del control establecido para este tipo de leyes de iniciativa popular ciudadana , es el correspondiente a la imposición de limites a las facultades del Congreso de la República, en relación con la modificación y

sustitución del texto del proyecto presentado por los ciudadanos, pues de ocurrir, se estaría se estaría suplantando la voluntad ciudadana. En tal sentido, no podría el Congreso de la República, aprobar enmiendas que cambien por completo el sentido de lo apoyado por los ciudadanos, *ello en virtud de la protección que debe garantizarse al principio de democracia participativa y al derecho fundamental de participación política de más del cinco por ciento de ciudadanos que conforman el censo electoral vigente.*

Finalmente, todo lo anteriormente anotado, junto con las consideraciones relacionadas con el juicio de sustitución constitucional efectuado por la Corte, iron como resultado la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1354 de 2009, mediante la cual se convocaba a un referendo constitucional de iniciativa ciudadana.

Marco normativo

Por su parte el marco legal que regula este mecanismo se encuentra en las leyes 134 de 1994 más conocida como Estatuto de Participación Ciudadana, y Ley 1757 de 2015 denominado el Estatuto de Promoción y Protección del Derecho a la Participación Ciudadana.

Es de anotar, que en términos generales los mecanismos de participación ciudadana, tal como quedaron regulados, son considerados insuficientes e inoperantes, además de contener requisitos demasiados complejos, que hacen casi imposible su trámite, a tal punto de considerarlos ineficaces en la práctica. En ese sentido, la MOE, ha adelantado interesantes estudios sobre el “aparente fracaso” de los mecanismos de participación ciudadana, a través de algunas herramientas de análisis, como lo son: el análisis legislativo, los requerimientos de la organización electoral, monitoreo y análisis de prensa y trabajo de campo; los que han permitido diagnosticar este fenómeno. Particularmente, efectuado el análisis legislativo, encontraron algunas dificultades de orden técnico jurídico, pues consideraron que la normativa no era clara en relación con la forma de establecer su funcionamiento, por lo tanto, tuvieron que acudir a criterios como la interpretación razonable conforme a la jurisprudencia, así como a los principios que rigen los procesos

democráticos y participativos. En cuanto a los requerimientos a la organización electoral fue muy poco lo que obtuvieron, ello en razón a que no existe un archivo histórico en la Registraduría Nacional, que dé cuenta de los diferentes procesos adelantados en sus 32 delegadas departamentales. Finalmente, acudieron a reconstruir la información de los procesos registrados en los medios de comunicación, así como de los requerimientos que le hicieron a la organización electoral.⁶³

2.4. DE LA INEFICACIA DEL MECANISMO POR CUENTA DE LA POCA VOLUNTAD DE LOS ORGANOS DE REPRESENTACION POLITICA

A criterio de la Misión de Observación Electoral - MOE, en términos generales, los mecanismos de participación ciudadana, permitirían complementar la elección de los gobernantes, con la posibilidad del ciudadano de incidir en las administraciones y en la toma de las decisiones que afectan sus comunidades, promoviendo una relación entre gobernantes y gobernados más cercana⁶⁴.

Para este organismo, el constituyente pretendió a través de los mecanismos de participación ciudadana, que todos los ciudadanos sin excepción, tuvieran la oportunidad de intervenir en todos los niveles de gobierno, en la toma de decisiones públicas.

Particularmente, la Iniciativa Popular legislativa y normativa es un mecanismo de democracia directa o propiamente participativa, mediante el cual los ciudadanos presentan proyectos de ley o reformas constitucionales ante el Congreso de La República, así como ordenanzas y acuerdos en el nivel territorial, ante las respectivas corporaciones públicas, con el fin que les aprueben las iniciativas relacionadas con algunas materias que inciden en la solución de los problemas o necesidades que consideran más apremiantes. Podría definirse como un derecho político que tiene el ciudadano, con el fin de presentar proyectos de reforma

⁶³ Misión de Observación Electoral. Op. Cit., p. 7.

⁶⁴ *Ibíd.*

constitucional, así como proyectos de ley ante el congreso, parlamentos o asambleas legislativas, de igual forma, iniciativas ante las corporaciones públicas de elección popular en los niveles intermedios de gobierno, con el fin de modificar o reformar la constitución , crear o derogar leyes, proponer ordenanzas y acuerdos municipales; todo ello con el fin de crear o sustituir condiciones favorables orientadas al bienestar colectivo del país, o específicamente de la región donde habita.

Este nuevo paradigma en la forma como el pueblo soberano toma la iniciativa de ser quien crea, modifica o deroga situaciones jurídicas en el marco de una reforma constitucional, una ley, una ordenanza o un acuerdo municipal, no ha contado con la participación activa de la ciudadanía, tal como lo previó el constituyente del 91, esto tal vez ha obedecido, a las profundas raíces del sistema de representación, y al temor de los partidos políticos de ser reemplazados por la ciudadanía en la toma de la decisiones en la vida política, social y económica del país. Son estos temas los que precisamente en el presente trabajo pretendo desarrollar con el fin de demostrar la ineficacia de la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa como mecanismo de participación ciudadana dentro del nuevo modelo de democracia directa o participativa establecido en la Constitución Política de 1991.

La Iniciativa Popular Legislativa y Normativa ha sido estudiada por algunos autores desde una perspectiva de la teoría política, con el fin de considerar que tanto corresponde este mecanismo de participación a la esencia de la democracia directa, toda vez, que contrario por ejemplo al referendo, la decisión o resultado de las propuestas de reforma constitucional o de proyecto de ley, corresponde en estricto sentido al poder legislativo y no al pueblo directamente, quien solo instrumentaliza el trámite ante la Registraduría y presenta la iniciativa ante las corporaciones de elección popular. En ese sentido algunos exponentes de la teoría política, solo reconocen su existencia cuando media consulta para que los ciudadanos adopten la propuesta de ley o de reforma constitucional, como lo es el instrumento establecido en el artículo 378 constitucional ya estudiado, de lo contrario,

consideran que esta no es más que una iniciativa de agenda cuando quien finalmente decide la propuesta son las corporaciones de elección popular⁶⁵.

Para entender un poco qué es lo que ha pasado con este mecanismo de participación ciudadana, debe resaltarse ante todo, que si bien el constituyente del 91 cambió el modelo de soberanía nacional, por el de soberanía popular, con el fin de que fuera el pueblo quien la ejerciera bien a través de un modelo de democracia representativa, donde elije directamente a sus representantes, o a través de mecanismos de participación ciudadana propios de una democracia directa o participativa, es claro que los partidos políticos a través de sus bancadas en las corporaciones públicas, han impedido que las pocas iniciativas que han llegado a la etapa de decisión y aprobación, sean archivadas por falta de voluntad política, además de lo complejo y difícil de los trámites previos para llegar a esa instancia.

Esto claramente, es el reflejo del viejo y vetusto sistema de representación política, que ha acompañado a el país desde el mismo momento de la fundación de la república. Desde entonces, se ha configurado un sistema cerrado y excluyente, que ha dosificado a lo largo de más de 180 años, el reconocimiento y garantía de algunos derechos políticos incorporados en las diferentes constituciones a lo largo del siglo XIX, así como en las reformas del siglo XX, y contrario a la lógica de la teoría política, estas constituciones, han sido el producto de las imposiciones ideológicas de los partidos políticos vencedores en las diferentes y sucesivas guerras o crisis políticas del momento, y no de un pacto o consenso social.

Históricamente, solo a través de la decisión de los partidos políticos al interior de las corporaciones públicas, se han creado las reformas constitucionales, las leyes, las

⁶⁵ GUZMAN HERNÁNDEZ, Yan. La iniciativa legislativa popular en América Latina - Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental. Rev. Investig. Const. vol.6 no.1 Curitiba Jan./Apr. 2019 Epub Oct 21, 2019.

ordenanzas y los acuerdos municipales, lo que ha generado una producción normativa muy abundante, pero que no ha remediado en gran manera los problemas de desigualdad y pobreza, pues pareciera que legislar en este país, va más orientado a proteger ciertos intereses del sistema económico y político, y no en beneficio de la ciudadanía en general. Esa es precisamente, la causa y origen de la crisis de los partidos políticos en el país, y tal vez, la más potente de las razones por las cuales el constituyente de 1991, incorporó en la Constitución Política, nuevos mecanismos de participación, con el fin de que, a través de la democracia participativa, el ciudadano de a pie pudiera de forma directa intervenir en la toma de las decisiones públicas orientadas a la solución de sus problemas más apremiantes.

Una de las preguntas que interesa resolver en este trabajo, con el fin de determinar el grado de efectividad o ineficacia del mecanismo de participación ciudadana denominado Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, es en relación, a la regulación normativa, es decir, si las leyes expedidas para darle alcance a este mecanismo de participación, han sido lo suficientemente expeditas para efectivizar el derecho político contenido en dicho mecanismo de participación ciudadana de orden constitucional. Es decir, si dicho marco normativo, ha fortalecido el sistema democrático, haciéndolo más garantista de los derechos políticos y sociales, pero, además, logrando un modelo equilibrado entre la representación política y la participación ciudadana.

La respuesta a dicha pregunta, ayudaría a determinar el nivel de incidencia de dicho mecanismo en el funcionamiento político e institucional del país, es decir, si ha sido realmente un instrumento que ha canalizado un conjunto de demandas socio-políticas, que hayan desembocado en significativos cambios para el país, o para las regiones donde se hayan tramitado.

Es por ello que se hace necesario establecer el grado de ineficacia del mecanismo en términos normativos, así como desde una perspectiva práctica o de análisis de casos.

2.4.1. Ineficacia normativa.

Es importante para tal fin, efectuar un análisis comparativo del marco legal que ha desarrollado normativamente este mecanismo, con el fin de establecer el mayor o menor grado de dificultad en su implementación por cuenta de los trámites y exigencias establecidos para que los ciudadanos lo puedan efectivizar.

Tabla 4. Comparativo de la iniciativa popular legislativa y normativa a la luz de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015

Requisitos y tramites establecidos en la ley 134 de 1994	Requisitos y tramites establecidos en la ley 1757 de 2015
Artículo 2: Define la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Inscripción de la iniciativa ante la Registraduría y sus efectos: Artículo 10. Este artículo establece los requisitos para ser promotor: Ser ciudadano en ejercicio. Contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral Artículo 11: Es la Registraduría quien elabora el formulario para la inscripción de la iniciativa. Artículo 12: Establece los requisitos y la información que deben consignarse por parte del promotor o el comité promotor en el	Artículo 5 Establece que cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría su inscripción como promotor de una iniciativa popular legislativa y normativa. Esta ley suprime el requisito que se le exigía al promotor de contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, que había establecido el artículo 10 de la ley 134 de 1994. Este artículo fija además el tipo de responsabilidad administrativa y financiera del promotor. Artículo 9. Este artículo establece que el número de apoyos que se requiere para poder presentar ante las corporaciones públicas una iniciativa popular legislativa o normativa, serán los siguientes: Iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva. Iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para una iniciativa popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital,

Requisitos y tramites establecidos en la ley 134 de 1994	Requisitos y tramites establecidos en la ley 1757 de 2015
formulario entregado por la Registraduría para la inscripción de la Iniciativa. Artículo 13: Establece la forma en que debe estar redactada una Iniciativa ante cualquiera de las corporaciones públicas. Art: 14: Establece de qué manera el Registrador efectúa el registro de la Iniciativa ante la Registraduría. Con lo cual llevará un orden de las iniciativas inscritas y el orden de las mismas. Art: 15: establece cuales son los efectos de la inscripción de las Iniciativas. Trámites de recolección de apoyos Artículo 16: Establece que el formulario sobre el cual se recolectarán los apoyos ciudadanos, debe ser diferente de aquel en que se efectuó la inscripción de la Iniciativa. Además, establece cual es la información que se debe consignar en dicho formulario. Artículo 18: Establece los plazos para efectuar la recolección de apoyos, que en todo caso será de seis meses. Artículo 19: Establece la forma y las condiciones en que se deben consignar los apoyos ciudadanos en los formularios. Artículo 20: establece de igual manera la posibilidad de recolección de apoyos por correo certificado.	Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte días. Este párrafo se podría interpretar como que, si no se dobla el número de ciudadanos, entonces sería poco celero el trámite. Este artículo, modifica además el número de apoyos ciudadanos para la iniciativa popular normativa ante las corporaciones públicas territoriales, pasando del 5 al 10% del censo electoral vigente en la entidad territorial. Es decir, prácticamente lo duplicó. Artículo 10: mantiene el plazo en seis meses para la recolección de apoyos ciudadanos. Pero aumenta hasta tres meses el plazo adicional o prorroga, en caso de caso fortuito o fuerza mayor. Artículo 11 Establece que quince días después de la entrega de los formularios con la recolección de apoyos ciudadanos, deberá el promotor hacer entrega de los estados contables con indicación de los aportes en dinero o especies. Esto por lo demás, es una novedad que introduce esta ley. Artículo 12 Estableció como novedad esta ley, lo relacionado a los topes de dineros destinados para los mecanismos de participación ciudadana. Correspondiéndole al CNE fijarlos anualmente. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana. Ninguna campaña de recolección de

Requisitos y tramites establecidos en la ley 134 de 1994	Requisitos y tramites establecidos en la ley 1757 de 2015
Artículo 21: establece la forma en que podrá darse por desistida la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa. Artículo 22: Establece el término en que deben entregarse los formularios con los apoyos ciudadanos a la Registraduría, la posibilidad de archivo de no lograrse el número de apoyos, así mismo se podrá ampliar el plazo por un mes más para completar el número de apoyos requerido. Artículo 23: establece que será el Registrador del Estado Civil quien determina el procedimiento para verificar la autenticidad de los apoyos arrojados para su verificación. Artículo 24: establece el plazo de un mes con que cuenta el Registrador para certificar el número total de respaldos consignados, el número de respaldos válidos y anulados, y finalmente si se cumplieron con los requisitos de orden constitucional y legal para el apoyo de la Iniciativa. Artículo 25: En caso que por cuenta de la anulación de apoyos o firmas, no se alcance el número válido de apoyos para la Iniciativa, el promotor o comité promotor, podrán interponer las acciones a que haya lugar ante el contencioso administrativo. Artículo 26: Cuando el trámite de la Iniciativa sea a nivel territorial, solo podrán consignar apoyos quienes residan en la respectiva entidad territorial.	apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña. Artículo 13: Este artículo, establece el procedimiento de verificación de apoyos, y aumenta el número de causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente; b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables; c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos; d) Firmas de la misma mano; e) Firma no manuscrita. Artículo 14. este artículo aumenta el plazo que tiene la Registraduría para la verificación de apoyos ciudadanos, pues paso de un plazo de treinta días que establecía el artículo 24 de la Ley 134 de 1994, a un plazo de cuarenta y cinco días. Artículo 15: establece los términos en que el Registrador emite la certificación de apoyos ciudadanos, los apoyos válidos y nulos. Así mismo, condiciona la emisión de la misma a la entrega del promotor de los estados contables.

Requisitos y tramites establecidos en la ley 134 de 1994	Requisitos y tramites establecidos en la ley 1757 de 2015
Trámite de la Iniciativa ante las corporaciones públicas: Artículo 28: Establece como requisito inicial para adelantar el trámite de las iniciativas ante las corporaciones públicas, que estas hayan obtenido el respaldo de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Y cuando se trate de Iniciativas promovidas por concejales o diputados, requerirán un respaldo del treinta por ciento de los concejales o diputados del país. Artículo 29: establece cuales materias pueden ser objeto de Iniciativa popular Legislativa y Normativa, y cuales materias se excluyen de dicho trámite. Artículo 30: Establece la forma en que el vocero de la Iniciativa la presenta ante la correspondiente corporación pública: adjunta la certificación de la Registraduría, acompañada del proyecto de articulado, la exposición de motivos y los datos tales como: su domicilio y el de los promotores. Posteriormente se hará su divulgación en la publicación oficial de la correspondiente corporación. Artículo 31 Establece cuales son las reglas de trámite y estudio de las Iniciativas al interior de las corporaciones públicas 1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la	Artículo 16 establece las reglas para el desistimiento de la Iniciativa. Artículo 17 Establece la obligación para la Registraduría de conservar digitalizados los formularios que contiene los apoyos ciudadanos. Esta es una novedad, por cuanto la Ley 134 de 1994 autorizaba para su destrucción sin prever su digitalización. Artículo 18. Establece las materias que pueden ser objeto de Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: Aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. Así mismo establece aquellas que no pueden ser objeto de Iniciativa: a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b) Presupuestales, fiscales o tributarias; c) Relaciones internacionales; d) Concesión de amnistías o indultos; e) Preservación y restablecimiento del orden público. Artículo 19: establece que, una vez expedida la certificación de cumplimiento por parte de la Registraduría, esta misma entidad enviará a la entidad o corporación competente el articulado junto con la exposición de motivos.

Requisitos y tramites establecidos en la ley 134 de 1994	Requisitos y tramites establecidos en la ley 1757 de 2015
Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución. 2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite. 3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular. 4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y ésta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas. Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en tránsito en cualquier Corporación seguirán siendo válidas por un año más.	Así mismo, se hará la publicación oficial en el órgano de la corporación o entidad, de la iniciativa, junto con el nombre de los voceros, así como de todo el texto del articulado Artículo 20: establece las reglas que rigen el trámite en las corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana. Particularmente para la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, se establece el siguiente: b) Iniciativa Legislativa y normativa. La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva. En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la plenaria;

En la Tabla 4, que contiene el análisis del marco legal que regula el mecanismo de la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015, se encuentra una serie de trámites engorrosos y marcados retrocesos, que han dificultado su implementación y utilización por parte del ciudadano con el fin de participar de forma directa en el ejercicio y control del poder político.

De dicho análisis, particularmente se desprenden las siguientes situaciones que hacen del mecanismo un trámite problemático en su implementación, así como portador de poco interés para los ciudadanos:

La Ley 134 de 1994 establece tres tipos de trámites para la implementación de la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: a) Inscripción de la iniciativa ante la Registraduría. b) Trámites de recolección de apoyos. c) Trámite de la Iniciativa ante las corporaciones públicas.

Con la Ley 1757 de 2015 se mantienen los mismos trámites, pero con las siguientes diferencias: a) Esta ley suprime el requisito que se le exigía al promotor de contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, que había establecido el artículo 10 de la ley 134 de 1994. b) Pero se estableció una extraña y particular responsabilidad administrativa y financiera para los promotores.

Uno de los graves retrocesos que se establecieron y que hace mucho más complicado el trámite de la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, tiene que ver con que mientras en la Ley 134 de 1994, se establecía que el respaldo por parte de los ciudadanos tenía que ser por lo menos del 5% de los inscritos en el censo electoral, independientemente del tipo de corporación pública donde se tramitara la iniciativa, con la ley 1757 de 2015, se modificó el porcentaje de apoyos por parte de los ciudadanos inscritos en el censo, y particularmente para aquellas iniciativas de competencia de las corporaciones públicas de las entidades territoriales, se exige el 10% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral de la respectiva entidad territorial. Es decir, se duplicó el requisito de apoyos ciudadanos en los territorios, y se mantuvo igual para las iniciativas tramitadas ante el Congreso de la República.

En la Ley 1757 de 2015 se establecieron requisitos y condiciones que originalmente no se habían contemplado en la Ley 134 de 1994, y que imposibilitan mucho más el trámite de la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: a) El artículo 11 de la mencionada ley, establece la obligación por parte del promotor o del comité promotor, de allegar con los formularios de apoyos ciudadanos, los estados contable con indicación de los aportes en dinero o especies, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva. b) En el artículo 12, se estableció lo relacionado a la fijación de topes de dineros destinados para este tipo de mecanismo, correspondiéndole al CNE fijarlos anualmente. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana. Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

Como puede apreciarse, cuatro años después de haber entrado en vigencia la Constitución de 1991, donde se estableció el mecanismo de participación ciudadana denominado Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, se expide la Ley 134 de 1994 que regula la materia, sin que allí se fijaran estímulos para que dicho mecanismo fuera de común y fácil utilización, por el contrario, se estableció un trámite largo y engorroso, lo que no permitió ser un instrumento democrático para el ejercicio y control del poder político. Sin embargo, y pese al poco interés del ciudadano en efectivizar dicho mecanismo, once años después, se expide la Ley 1757 de 2015, la cual ha de suponerse permitiría la promoción y protección de la participación ciudadana, y, muy por el contrario, introdujo medidas mucho más restrictivas para el acceso y utilización del mecanismo.

2.4.2. Ineficacia en análisis de casos.

Sea lo primero advertir, que el proceso de construcción de esta parte de la investigación, ofreció un grado complejo de dificultad, habida cuenta que la información correspondiente al histórico de iniciativas populares presentadas en los diferentes niveles territoriales, que se supone es pública y debería estar sistematizada en orden cronológico y por temas, pero además lo suficientemente completa por parte de la Registraduría Nacional, no lo está. Esto representa un serio problema al momento de cuantificar y procesar los casos concretos con el fin de sacar datos estadísticos.

Lo anterior se evidencia entre lo que se encuentra publicado en la pagina web de la Registraduría vs la información fidedigna que reposa en sus archivos, la que incluso al momento de procesarla presenta deficiencia. Asi mismo, organismos como la MOE⁶⁶, que en estricto sentido es una plataforma de algunas organizaciones de la sociedad civil, la cual adelanta estudios electorales y de participación ciudadana, tampoco tiene información actualizada desde el año 2012 sobre mecanismos de participación ciudadana.

Para efectos de lograr un recaudo adecuado y actualizado de la información, se procedió a solicitar a través de un derecho de petición a la Registraduría Nacional, la relación de todas y cada una de las iniciativas populares tramitadas a la fecha. De la información recibida, claramente se estableció la ineficacia en términos de resultados de dicho mecanismo, es decir, de cincuenta y dos (52) iniciativas populares tramitadas, que de por sí es un bajo número, solo fueron aprobadas dos (2), las demás o no cumplieron con los requisitos en el trámite ante la Registraduría Nacional, o una vez superaron dicha etapa, al ser presentadas ante la correspondiente corporación pública, fueron archivadas. Sobre el archivo en las corporaciones públicas, vale aclarar, que de la información suministrada por la

⁶⁶ Movimiento de Observación electoral.

Registraduría Nacional, en su gran mayoría se desconocen los motivos que llevaron a los corporados a decidir su archivo. Eso no obsta, para concluir, tal como se hizo, que realmente estamos ante un rechazo pleno por parte de los partidos políticos, que integran las diferentes bancadas en las corporaciones públicas, del sistema de democracia participativa o directa, que pretendió el constituyente de 1991.

Así mismo, para lograr establecer su grado de ineficacia, es importante cuantificar el número de veces, que este mecanismo ha sido activado y tramitado por los ciudadanos, con el fin de establecer que cambios socio-políticos significativos, se han logrado a través de él, en los niveles territorial y nacional. Para tal fin, se hará un recuento de todas y cada una de las iniciativas populares legislativas y normativas tramitadas y presentadas por los ciudadanos ante las corporaciones públicas de elección popular desde el año 1999, fecha en la cual fue presentada la primera iniciativa popular en el país, con el fin de problematizar sobre las causas que hacen ineficaz este mecanismo.

Dicho análisis se hará por la naturaleza de la iniciativa, es decir, si es legislativa o normativa, de forma cronológica:

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA EN CATEGORIA DE ACTOS LEGISLATIVOS

Tabla 5. Iniciativa Popular de Actos Legislativos Año 2002

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa popular legislativa (Proyecto de Acto Legislativo)	2002	Ampliar los espacios de participación de los jóvenes en el país, y con fundamento en la ley 375 de 1997 (Ley de la juventud), se propone la reforma de los artículos 172 y 177 de la Constitución Política, con el fin de reducir la edad a 22 años para elegido como Representante a la Cámara, y a 25 años para ser elegido Senador.	Firmas primera etapa: 130.927 apoyos Firmas segunda etapa: 425.130 apoyos	Se les entregaron los formularios de recolección de apoyos para la segunda etapa y no alcanzaron a completar el 5 por mil del censo electoral, por lo anterior, la Registraduría Nacional ordenó archivar la Iniciativa mediante Certificación del 7 de mayo de 2003	Imposibilidad de cumplir con el número de firmas en relación al censo electoral.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 6. Iniciativas Popular de Actos Legislativos Año 2004

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa popular legislativa (Proyecto de Acto Legislativo)	2004	Con fundamento en el artículo 155 de la Constitución Política, se propone modificar los artículos 197 y 204 con el fin de eliminar la prohibición de reelección presidencial, a través del Proyecto de Acto Legislativo para autorizar la reelección presidencial.	Firmas primera etapa: 279.085 apoyos, de los cuales solo 226.254 fueron válidos	Mediante la Resolución No.70 del 12 de enero de 2005, la Registraduría Nacional aceptó el desistimiento de la Iniciativa Popular Legislativa para autorizar la reelección presidencial, fue publicado en el Diario Oficial No. 45.810 del 2 de febrero de 2005.	Desistida por el comité de apoyo, toda vez que, en el Congreso de la República, vía acto legislativo, fue aprobada la reelección presidencial.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional..

Tabla 7. Iniciativas popular de Actos Legislativos Año 2005

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa popular legislativa (Proyecto de Acto Legislativo)	2005	La Iniciativa Popular busca modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios, establecido en el artículo 365 de la Constitución Política, con el fin de lograr una mayor participación del Estado en procura de lograr una prestación de los servicios más eficiente, eficaz y unas tarifas justas para todos.	Firmas primera etapa: 314.081 apoyos, de los cuales solo 293.850 son válidos. Firmas segunda etapa: 1.794.882 apoyos	Esta iniciativa logró conseguir el apoyo establecido en la ley, es decir, el 5% del censo electoral. Por lo tanto, se logró la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se procedió con el trámite ante el Congreso de la República, presentando el texto de la iniciativa y exposición de motivos. La iniciativa no prosperó, y fue archivada.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 8. Iniciativas Popular de Actos Legislativos Año 2008

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Incitativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2008	Iniciativa popular legislativa mediante la cual, los ciudadanos pretendían la reforma del artículo 197 de la Constitución, a través de la convocatoria a un referendo en los términos delo artículo 378 de la Constitución Política, que permitiera una segunda elección presidencial.		La iniciativa cumplió con todos los requisitos durante el trámite ante la Registraduría, posteriormente fue presentada ante el Congreso de La República, siendo aprobada mediante ley 1354 de 2009, sin embargo, en el trámite de Control de Constitucionalidad fue declara inexecutable por parte de la Corte Constitucional.	La Corte Constitucional declara inexecutable la Ley 1354 de 2009 en el trámite de control de constitucionalidad.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 9. Iniciativas Legislativas de Actos Legislativos Año 2016

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
IL-2016-01-002. Iniciativa popular legislativa (Proyecto de Acto Legislativo)	2016	Iniciativa Popular mediante la cual se pretendía la reforma del artículo 69 de la Constitución Política, ampliando el principio de autonomía universitaria, e incorporando la democracia en la educación superior.		Esta iniciativa logró el apoyo del 5% del censo electoral. Fue certificada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se inició el trámite ante el Congreso, presentando la iniciativa junto con su exposición de motivos. La iniciativa no prosperó. Fue archivada en su trámite.	Archivada

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA EN CATEGORIA DE PROYECTOS DE LEY

Tabla 10. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2002

Iniciativa No. 1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2002	Proyecto de ley que pretendía la financiación de vivienda con baja tasa de interés, sin corrección monetaria, así como la inversión en vivienda para alquilar a precio moderado y la atención a los desposeídos y desplazados.	Firmas primera etapa: 81.268 de los cuales salieron válidos 65.037 apoyos	No se logró la designación del Comité Promotor, toda vez, que no cumplió con el requisito del 5 por mil del censo electoral. Se ordenó archivar la solicitud.	Archivado, no alcanzó a tramitarse ante el Congreso.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Popular legislativa (proyecto de ley)	2002	Planteaba una reforma al régimen jurídico de servicios públicos (Ley 142 de 1994, Ley 632 de 2000 y Ley de 2001): No al alza de los servicios en periodos de recesión económica superior al reajuste del salario mínimo y prohibición de trasladar los costos a los usuarios por los atentados terroristas a la infraestructura o redes.	Firmas primera etapa: 81.268 de los cuales salieron válidos 65.037 apoyos	No se logró la designación del Comité de Promotores, toda vez que no cumplió con el requisito del 5 por mil del censo electoral, se ordenó archivar la solicitud.	Archivado, no alcanzó a tramitarse ante el Congreso.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 11. Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2004

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2004	Proyecto de Ley Estatutaria promovida por los concejales del país, por medio de la cual se establece el sistema nacional de planificación participante.	Firmas primera etapa: 4217 apoyos de los cuales 4.359 apoyos válidos. Firmas segunda etapa: 4.535 apoyos	Cumplió con todos los requisitos del trámite ante la Registraduría Nacional, en el trámite ante el Congreso de la República se hundió en el primer debate ante la Cámara de representantes.	Archivada en su trámite ante el Congreso de La República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 12. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2006

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2006	Modificar el Decreto Ley 2535 de 1993, por el cual se expiden armas, municiones y explosivos.	Firmas primera etapa: 246.705 apoyos válidos. Firmas segunda etapa: 1.488.707 apoyos	Cumplió con todos los requisitos del trámite ante la Registraduría Nacional, en el trámite ante el Congreso de la República se hundió en el primer debate ante la Cámara de representantes.	Archivada en su trámite ante el Congreso de La República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 13. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2008

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2008	Proyecto mediante el cual se le otorgaba competencias a las personerías, con el fin de dirimir en primera instancia, las diferencias contractuales surgidas entre los usuarios y las empresas de servicios públicos.	No cumplió con el trámite de recolección de firmas y apoyos.	La iniciativa fue abortada por el vocero, pues no cumplió con la recolección de firmas o apoyos ciudadanos.	Fue una iniciativa inconclusa, toda vez que el vocero no continuó con el trámite de recolección de apoyos y firmas.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Incitativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2008	La iniciativa buscaba el retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares	No cumplió con el trámite de recolección de firmas y apoyos.	Fue una iniciativa inconclusa por parte del comité promotor, pues no continuaron con el trámite de recolección de apoyos y firmas.	Archivada, no cumplió con los requisitos en el trámite ante la Registraduría Nacional.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 14. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2016

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley).	2016	Proyecto de ley mediante el cual se introducen modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo.		La iniciativa cumplió con todo el trámite de ley ante la Registraduría Nacional. Finalmente, en el Congreso fue archivada.	Archivada.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2016	Mediante la cual se buscaba hacer legal la operación de Uber en Colombia.		Cumplió con todos los presupuestos de ley en el trámite ante la Registraduría Nacional. Fue archivada en el trámite ante el Congreso.	Archivada en el trámite legislativo ante la Cámara de representantes.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.3

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2016	Tenía por finalidad este proyecto de ley de origen popular, convocar una asamblea nacional constituyente para reformar la justicia, los órganos de control y elección.		Cumplió con todos los presupuestos de ley en el trámite ante la Registraduría Nacional. Finalmente, en el trámite ante el Congreso fue archivado por tránsito de legislatura.	Archivado por tránsito de legislatura.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.4

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2016-01-004	2016	Modificación parcial del Decreto Ley 1278 de 2002 en materia de escalafón docente.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.5

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa No. IL-2016-01-005 (proyecto de ley)	2016	Crear el Ministerio de Familia y se dictan otras disposiciones.		La iniciativa cumplió con todo el trámite de ley ante la Registraduría Nacional. Finalmente, en el trámite ante el Congreso no prosperó esta iniciativa, la cual fue archivada.	Archivado por la Cámara de Representantes.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.6

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Popular legislativa (proyecto de ley)	2016	Por medio de la cual se realiza la refrendación popular y se incorpora al derecho interno el acuerdo final para la terminación del conflicto..."		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el número de apoyos ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.7

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa legislativa il-2016-01-006	2016	La paz, derecho de todos: asunto de la mayoría, y el combate a la corrupción: deber de la ciudadanía.		La iniciativa cumplió con todo el trámite ante la Registraduría Nacional. En el trámite ante el Congreso de la República fue archivada.	En el tramite ante el Congreso fue archivada.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla15. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2017

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2017-01-008	2017	Implementación de la política pública para la transformación de la calidad en la educación básica y excelencia docente “todos a aprender”.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2017-01-001	2017	Iniciativa que establecía el derecho a vivir en paz; y como deber vivir sin corrupción.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	Archivada en la Registraduría Nacional.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.3

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2017-01-004	2017	Iniciativa legislativa para la creación del ministerio de la mujer.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.4

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2017-01-005	2017	Modelo para facilitar la resocialización del delincuente y reparación integral a las víctimas en materia penal en Colombia.		Modelo para facilitar la resocialización del delincuente y reparación integral a las víctimas en materia penal en Colombia.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.5

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2017-01-006	2017	Ley de soberanía energética.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley..	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.6

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2017-01-007	2017	Iniciativa que consagraba el derecho a la autogestión comunitaria del agua, su uso individual y colectivo y se dictan otras disposiciones.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 16. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2018

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2018-01-001	2018	Por la cual se regula la escala salarial para los trabajadores que prestan servicios de salud IPS (Institutos prestadores de salud)		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos ciudadanos requeridos por la ley..	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2018-01-004	2018	Por la cual se regula la contratación laboral de los trabajadores de la salud en Colombia.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos ciudadanos requeridos por la ley..	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Tabla 17. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2019

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2019-01-004	2019	Adopción de medidas adicionales para la prevención, atención y rehabilitación de personas con consumo, abuso y/o adicción a sustancias psicoactivas.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2019-01-003	2019	Modificación de la ley 1474 de 2011, con el fin de fortalecer la participación ciudadana y se dictan otras disposiciones para el control de la corrupción.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.3

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente IL-2019-01-001	2019	Por la cual se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley.	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.4

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2019-01-002	2019	Iniciativa mediante la cual se busca la proporcionalidad de empleos respecto a nacionales y extranjeros en Colombia.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley..	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.5

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2019-01-001	2019	Proyecto de Ley sobre “el cuidador familiar”.		La iniciativa no cumplió con el número de apoyos de ciudadanos requeridos por la ley..	No cumplió con el requisito de recolección de apoyos de acuerdo a lo establecido por la ley, razón por la cual no fue tramitada ante el Congreso de la República.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 18. Iniciativa Popular Legislativa de Proyectos de Ley Año 2020

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa Legislativa IL-2020-01-001	2020	Creación de la Asociación Colombiana de Derecho Penal Empresarial (Ascoldpem)		Se encuentra en la etapa de recolección de apoyos.	Recolección de apoyos.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

INICIATIVA POPULAR NORMATIVA EN CATEGORIA DE ORDENANZA

Tabla 19. Iniciativa Popular Normativa de Proyectos de Ordenanzas Año 1999

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Ordenanza) Corporación: Asamblea del Departamento de La Guajira	1999	La iniciativa establecía la creación del municipio de Albania (La Guajira)		Surtió el trámite y llegó para su discusión y aprobación a la Asamblea del Departamento de La Guajira, siendo rechazada dicha iniciativa.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 20. Iniciativa Popular Normativa de Proyectos de Ordenanzas Año 2004

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Ordenanza) Corporación: Asamblea del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2004	Creación de localidades en San Andrés Islas, y se determina la integración de Juntas Administradoras Locales.		Surtió el trámite y llegó para su discusión y aprobación a la Asamblea del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siendo rechazada dicha iniciativa.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 21. Iniciativas Normativas de Proyectos de Ordenanzas Año 2006

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Ordenanza) Corporación: Asamblea del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	2006	Declarar la pérdida de la residencia, y ordenar la devolución a su lugar de origen.		Surtió el trámite y llegó para su discusión y aprobación a la Asamblea del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siendo rechazada dicha iniciativa.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 22. Iniciativa Popular Normativa de Proyectos de Ordenanzas Año 2017

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa IN-2017-10-001-44 (Proyecto de Ordenanza) Corporación: Asamblea del Departamento del Caquetá	2017	Por medio de la cual se declara y reconoce al departamento del Caquetá como ente territorial amazónico protector del agua.			Archivado

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional

INICIATIVA POPULAR NORMATIVA EN CATEGORIA DE ACUERDO MUNICIPAL

Tabla 23. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2006

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Villavicencio (Meta).	2006	Proteger la plaza pública de mercado, se reglamenta y se establece su ubicación en el sector del siete de agosto de Villavicencio.		Surtió el trámite y llegó para su discusión y aprobación al Concejo de Villavicencio, siendo archivada.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 24. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2009

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal del Cerrito (Santander).	2009	Determinar la finalidad y propósito del páramo el almorzadero.		Surtió el trámite y llegó para su discusión y aprobación al Concejo del municipio del Cerrito (Santander) y fue aprobada.	Aprobada

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal Tunja (Boyacá).	2009	Organizar la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros para el municipio de Tunja.		Surtió el trámite, pero una vez llegó al Concejo fue retirada por los promotores de la iniciativa.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 25. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2010

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal Pasto (Nariño).	2010	Crear el Consejo Consultivo para la prevención del abuso sexual infantil.		No cumplió con el requisito del 5% del censo electoral.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 26. Iniciativa Normativa de Proyecto de Acuerdo Municipal Año 2012

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Distrital de Barranquilla (Atlántico).	2012	Por el cual se prohíbe la circulación del carbón, se detalla la reglamentación de los fondos locales de desarrollo y se dictan otras disposiciones.	Firmas primera etapa: 15.000 firmas de apoyo. Firmas primera etapa: 59.500 firmas de apoyo.	Al inscribirse el Comité Promotor de la iniciativa se revisaron los apoyos en la segunda etapa, y se declaró como no aprobada la iniciativa por apoyos válidos faltantes.	

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 27. Iniciativa Normativa de Proyectos de Acuerdos Municipal Año 2013

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Florencia (Caquetá)	2013	Marco jurídico para la implementación del acceso al mínimo vital de agua en el municipio de Florencia (Caquetá).			Archivado

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Morelia (Caquetá)	2013	"Iniciativa para rechazar la exploración minero energética en el municipio de Morelia.			Archivado

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 28. Iniciativa Normativa de Proyectos de Acuerdos Municipal Año 2015

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
IN- RDE-I-N-1 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Belén de Los Andaquies (Caqueta)	2015	Iniciativa legislativa y normativa de Belen de los Andaquies- Caquetá (para establecer la política municipal para la promoción y protección del recurso hídrico)			Archivado

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 29. Iniciativa Normativa de Proyectos de Acuerdos Municipal Año 2017

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa IN-2017-10-001—03-052 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Soledad (Atlántico)	2017	Proyecto de ciudadanos propietarios.			No obtuvo el número de poyos ciudadanos establecidos en la ley.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa IN-2017-10-001-16-001 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Distrital de Bogotá D.C.	2017	Iniciativa popular normativa para regular la actividad taurina en Bogotá D.C. mientras el congreso expide la ley correspondiente.			Archivado.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 30. Iniciativa Normativa de Proyectos de Acuerdos Municipal Año 2018

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa IN-2018-10-001-01-256 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Santuario (Antioquia)	2018	Por medio del cual se establecen los lineamientos para promover acciones afirmativas que permitan la inclusión de los recicladores de oficio en el aprovechamiento de los residuos sólidos.		En trámite.	En trámite, en julio 24 de 2020 se profirió por parte de la Registraduría la resolución de cumplimiento No°003.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 31. Iniciativa Normativa de Proyectos de Acuerdos Municipal Año 2019

Iniciativa No.1

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
IN-2019-10-001-07-106 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Guateque (Boyacá)	2019	Por medio del cual se prohíbe el uso de asbesto dentro del municipio de Guateque (Boyacá)			En trámite: la registradora municipal remitió al Concejo Municipal mediante oficio RMGB No. 108 del 31 de julio de 2019

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
IN-2019-10-001-07-049 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Cómbita (Boyacá).	2019	Por medio del cual se prohíbe el uso de asbesto dentro del municipio de Cómbita (Boyacá).			Archivado mediante Resolución No. 001 de julio 15 de 2020 emitida por el registrador municipal de Cómbita, por no cumplir con el número de apoyos necesarios establecidos en la ley.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 32. Iniciativa Normativa de Proyectos de Acuerdos Municipal Año 2020**Iniciativa No.1**

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
IN-2020-10-001-05-001 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Distrital de Cartagena (Bolívar)	2020	Iniciativa popular normativa de institucionalizar en el distrito de Cartagena de Indias. D.T y C. los días martes, jueves y domingo de bici"			En trámite

Iniciativa No.2

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
(Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Municipal de Bosconia (Cesar)	2020	Por medio del cual se establece el 20 de agosto como fecha conmemorativa del chicharrón como plato típico y patrimonio cultural de Bosconia.			En trámite.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

Tabla 33. Iniciativa Normativa de Proyectos de Acuerdos Municipal Año 2021

Tipo de iniciativa	Año	Resumen de la propuesta	Número de firmas	Resultado	Análisis del resultado
Iniciativa normativa IN-2021-10-001-01-202 (Proyecto de Acuerdo Municipal) Corporación: Concejo Pueblo Rico (Antioquia)	2021	Creación de la mesa Plan de Vida Comunitario			En trámite: recolección de firmas.

Fuente: Elaboración propia apoyado con información de la Registraduría Nacional.

El anterior análisis comparativo, pone en evidencia la escasa participación ciudadana en la utilización del mecanismo de Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, tanto por el grado de dificultad en su instrumentalización o activación, como por el poco interés de los miembros de las corporaciones públicas en atender y tramitar favorablemente este tipo de iniciativa popular como garantía de una democracia participativa en términos de efectiva, en la búsqueda del bienestar colectivo.

Después de casi tres décadas de haber entrado en vigencia la Constitución de 1991, donde se introdujo tal mecanismo de participación, y haberse expedido la Ley 134 de 1994, mediante la cual se reglamenta, así como la Ley 1757 de 2015 que de igual manera buscaba la promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, solo se han presentado ante las diferentes corporaciones públicas de elección popular, un total de cincuenta y dos (52) iniciativas, y solo dos de dichas iniciativas, fueron aprobadas, una de ellas, finalmente al ser aprobada como ley de la república, fue declarada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, y la otra iniciativa en categoría de proyecto de acuerdo municipal, fue exitosa, es decir, menos del 1% del reducido porcentaje de las iniciativas presentadas tuvo éxito.

Así mismo, es importante resaltar, que de las iniciativas presentadas, el 10% ha sido para reformar la Constitución a través de Acto Legislativo, el 53% han sido en categoría de proyectos de ley, el 9% fueron proyectos de ordenanzas, y el 31% fueron sobre proyectos de acuerdo municipal.

Esto indica que el mecanismo se utiliza en mayor medida para impulsar normas de carácter nacional y en menor medida para las normas de ámbito regional o

municipal⁶⁷, pero en términos generales, su utilización ha sido sumamente baja, y en términos de resultados un fracaso.

Así mismo, los factores que han incidido para que estas pocas iniciativas ciudadanas tramitadas no hayan prosperado, son entre otros, la imposibilidad de recolectar los apoyos ciudadanos (45%), archivadas en su trámite en las corporaciones de elección popular en los diferentes niveles (56%), aplazadas y en trámite por motivos de pandemia (1.3%).

Contrario entonces a lo que pretendió el Constituyente del 1991, el déficit de participación popular en una democracia como la colombiana, marcadamente de corte representativa, no se ha superado, ya no por cuenta de la ausencia de los mecanismos de participación ciudadana, establecidos en la Constitución de 1991, y regulados por las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, sino por causas asociadas al exceso de requisitos que implica sacar adelante este mecanismo, que lo hace casi imposible de ponerlo en marcha, además a la falta de voluntad de las corporaciones de elección popular en los diferentes niveles, de votar positivamente dichas iniciativas una vez se someten a su aprobación.

⁶⁷ GONZÁLEZ GONZÁLEZ Gladys Cecilia y JIMÉNEZ PEÑA Nelson Orlando. Análisis comparativo de la aplicación de cuatro mecanismos de participación en Colombia, una mirada hacia la gobernanza. Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2018.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo de investigación, quedó plenamente probada la ineficacia del mecanismo de participación ciudadana, denominado Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, la cual hace parte del catálogo de instrumentos introducidos por la Constitución de 1991, como una novedosa propuesta de democracia participativa y constitucionalismo transformador. El alcance de la ineficacia de dicho mecanismo, se estableció a partir del análisis normativo y de casos, que evidenciaron un engorroso y dispendioso trámite al cual se someten los ciudadanos para llevarlo a cabo, así como también, a partir del déficit significativo de participación ciudadana, en el ejercicio de este derecho político.

De todo anterior, podríamos establecer las siguientes conclusiones:

1. La inclusión de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, y en particular la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, en el marco de la Constitución Política de 1991, como respuesta a la crisis del modelo de democracia representativa, reflejada en el sistema de partidos políticos, no contribuyó en lo más mínimo a lo que el constituyente de 1991 pretendió al introducir un nuevo modelo de democracia, en esencia participativa, que complementara el viejo modelo, con el fin de empoderar al ciudadano en la toma de decisiones públicas, y en el ejercicio del poder político.
2. Esta visión del constituyente de 1991, estaba orientada a consolidar las bases de un constitucionalismo transformador, capaz de otorgarle al ciudadano las herramientas necesarias para la toma de decisiones públicas, en pro de los derechos y garantías ciudadanas, que permitieran las grandes transformaciones de la sociedad. Desde las primigenias ponencias al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, fue considerada como una deuda histórica con el país la apertura democrática hacia la participación directa de los ciudadanos, toda vez, que bajo el modelo de democracia representativa, no se la había permitido ejercer plenamente la democracia, generándose por lo tanto una pseudodemocracia donde el poder y la toma de decisiones, se hacía de espaldas al pueblo, y se había engendrado

además, un sistema de corrupción, así como una permanente y sistemática desprotección de derechos..

3. Mediante Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional al efectuar la revisión del proyecto de ley estatutaria que regularía los mecanismos de participación ciudadana, consideró que dichos mecanismos establecidos en los artículos 40 y 103 de la Constitución, tienen la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, para que el ciudadano participe en la conformación, ejercicio y control del poder político, a través de iniciativas ante las corporaciones públicas.

4. Desde el análisis normativo efectuado, se encuentra entre las causas que hacen ineficaz el referido mecanismo, están las siguientes: a) Se inicia el trámite, pero finalmente por los exigentes requisitos establecidos en la ley, no se logra la certificación de cumplimiento por parte de la Registraduría, que permita continuar con el procedimiento ante la correspondiente corporación pública. b) Finalmente, de lograrse el cumplimiento de los requisitos exigidos, se logra la certificación de la Registraduría Nacional, pero en la respectiva corporación no pasan las iniciativas.

5. Estudios técnicos realizados por la Misión de Observación Electoral, corporación que administra la plataforma de algunas organizaciones civiles independientes, dan cuenta de ello, a tal punto de catalogar de “aparente fracaso” los mecanismos de participación ciudadana. Dichos estudios se han sustentado en veraces herramientas de análisis, que determinaron como por ejemplo, la poca claridad de la normatividad jurídica que regula la materia, pero además, la dificultad en el cumplimiento de los requisitos para implementar los mecanismos de participación ciudadana.

6. En esa línea, la investigación objeto del presente trabajo finalmente concluyó la plena ineficacia del mecanismo de participación ciudadana denominado Iniciativa Popular Legislativa y Normativa. Dicho resultado, se obtuvo primeramente del estudio del marco normativo que regula la materia, para lo cual se efectuó un análisis comparativo de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 (tablas 5 a la 33).

7. De dicho análisis, se desprenden las primeras consideraciones que hacen del trámite de la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa, un proceso engorroso y con marcados retrocesos entre la primera ley expedida en 1994 (Ley 134) y la última expedida del año 2015 (Ley 1757). Lo dispendioso del mecanismo, radica en que, desde su activación hasta su posible finalización ante la respectiva corporación de elección popular, se establecen una serie de trámites con un sinnúmero de pasos o etapas resumidas así: a) Inscripción de la iniciativa ante la Registraduría. b) Trámites de recolección de apoyos y certificación de cumplimiento ante la Registraduría. c) Trámite de la Iniciativa ante las corporaciones públicas.

8. Tal como se evidenció, la ley 1757 de 2015 expedida veintiún años después de la primera norma que reguló la materia (Ley 134 de 1994), introdujo cambios que hicieron un poco mas dinámico el mecanismo, prueba de ello, es que a partir del año 2016 se presentaron treinta y un (31) iniciativas, es decir, un 60% del total de las iniciativas activadas desde el año 1994: dicha dinámica, no representó en esencia ningún cambio, es decir, resultado cero. El ciudadano activó un número mayor de veces el mecanismo, tal vez atraído por el título mismo de la ley: *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*.

9. La Ley 1757 de 2015 si bien suprimió el requisito mediante el cual, los promotores tenían que acreditar apoyos ciudadanos para su inscripción, se establecieron una serie de responsabilidades administrativas y financieras que disuade la aspiración de los ciudadanos de liderar y promover este tipo de iniciativa de participación ciudadana. Así mismo, creó un control financiero y contable de todos los recursos utilizados como gastos del trámite de la iniciativa. Adicionalmente, y para hacer mas gravoso el trámite, se estableció que los dineros que ingresan a los comités promotores para financiar la iniciativa, tendría unos topes que el Consejo Nacional Electoral fijaría periódicamente, estableciendo adicionalmente, cual será la suma máxima a aportar por parte de los ciudadanos.

Pero como si lo anterior fuera poco, se estableció que el comité promotor no puede obtener créditos ni recaudar recursos, de las personas naturales y jurídicas

establecidas en el código de comercio, cuando superen el 10% de la suma máxima autorizada por el CNE.

10. A partir del análisis de casos concretos, se efectuó la cuantificación de la totalidad de las iniciativas tramitadas y su resultado. Allí claramente, encontramos una bajísima participación, pero, además, unos resultados que condenan necesariamente esta iniciativa al fracaso total. Cuenta de ello, lo refleja el reducido número de iniciativas inscritas y no tramitadas, tramitadas mediante recolección de firmas sin que alcance a certificarse el cumplimiento de los requisitos, y aquellas que cumplen con todos los requisitos y que son presentadas ante la correspondiente corporación pública, y finalmente son archivadas. Así mismo, es evidente el poco interés, y la falta de voluntad política de los miembros de las corporaciones públicas, cuando la iniciativa llega hasta esa instancia para su aprobación, donde en un 95% de los casos es archivada.

11.- Pese a que el mecanismo es creado por la Constitución de 1991, y regulado por las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, , solo hasta el año 1999 fue utilizado por primera vez, a través de una iniciativa ciudadana de un proyecto de ordenanza. A partir de allí, y hasta hoy, el mecanismo de Iniciativa Popular Legislativa y Normativa ha sido utilizado en cincuenta y dos (52) oportunidades, con un resultado evidentemente desastroso, habida cuenta que solo en dos (2) ocasiones, dicho mecanismo llegó a feliz término al ser aprobado por parte de las corporaciones públicas correspondientes, pero uno de ellos no se concretó en la práctica debido a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley de iniciativa ciudadana que convocaba a un referendo. En conclusión, es decir, menos del 1% del reducido número de iniciativas presentadas, ha sido exitoso.

12. Otro aspecto a tener en cuenta en las conclusiones de este análisis de casos concretos, es el correspondiente al tipo de iniciativa, toda vez, que en su gran mayoría (60%), las iniciativas presentadas corresponden a las denominadas Iniciativas legislativas, es decir, proyectos de actos legislativos y de ley. Lo anterior indica, que el mecanismo se utiliza en mayor medida para impulsar normas de carácter nacional y en menor medida para las normas de ámbito regional o

municipal, pero en términos generales, su utilización ha sido sumamente baja, y en términos de resultados un fracaso.

13. Contrario entonces a lo que pretendió el Constituyente del 1991, el déficit de participación popular en una democracia como la colombiana, marcadamente de corte representativa, no se ha superado, ya no por cuenta de la ausencia de los mecanismos de participación ciudadana, establecidos en la Constitución de 1991, y regulados por las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, sino por causas asociadas al exceso de requisitos que implica sacar adelante este mecanismo, que lo hace casi imposible de ponerlo en marcha, además, a la falta de voluntad de los corporados de votar positivamente dichas iniciativas una vez se someten a su aprobación.

Considero por lo tanto, y de acuerdo a las conclusiones anteriormente citadas, hacer las siguientes recomendaciones que a mi juicio, contribuirían a mejorar la eficacia del mecanismos de Iniciativa Popular Legislativa y Normativa: a) efectuar una reforma a las leyes estatutarias que regulan los mecanismos de participación ciudadana, donde en particular la Registraduría Nacional asuma un papel mas progagónico en cuanto a apoyar a los ciudadanos para facilitar el trámite de conformación de los comites promotores y recolección de apoyos. Esto se podría lograr si dicha entidad coloca al servicio del ciudadano todos los medios tecnológicos, con el fin de promocionar y publicitar las iniciativas populares, asi como para la recolección de apoyos a través de urnas virtuales. b) Se hace urgente una reforma mediante la cual el ministerio publico con fundamento al artículo 277 constitucional, ejerza una precisa vigilancia y acompañamiento en todos los trámites de iniciativas populares legislativas y normativas, con el fin de verificar que las corporaciones públicas donde sean tramitadas dichas iniciativas, sean mas rigurosas y responsables en trámite. c) Fomentar la creación de ligas de usuarios de los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de crear una mas amplia pedagogía y orientación en la utilización de dichos mecanismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS LÓPEZ, Jaime. Democracia participativa, 1991. [Online]. Disponible en [ttp://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/387](http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/387)
- ARIAS LÓPEZ, Jaime. Mecanismos de participación democrática, mecanismos e instituciones de protección de los derechos fundamentales y procedimientos de reforma constitucional, 1991, [Online], disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/270>
- BOBBIO Norberto. El futuro de la democracia. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- BRENNAN, Jason. Contra La Democracia. Bogotá, Editorial Planeta Colombia, 2018.
- Cabildo Abierto por la Paz. La Democracia Directa en Suiza, 2016, [Online], disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=en4v88I3LFU>
- CARDONA, Jorge. El arduo camino de la Constituyente de 1991, 2011. [Online], disponible en <https://www.elespectador.com/content/el-arduo-camino-de-la-constituyente-de-1991>.
- CASTELLANO, Danilo. Introducción, en Constitución y Constitucionalismo. Editorial Marcial Pons, 2013.
- CEPEDA, José Alejandro. Democracia representativa vs. Democracia participativa: un análisis bajo la luz del bicentenario de independencia de Colombia (1810-2010). En: Revista Centro de Estudios Políticos del Ministerio del Interior y de Justicia, Número- Año 3 //enero- junio 2011.
- DELFINO, Gisela y ZUBIELA, Elena. Participación política: concepto y modalidades. En: Anuario de investigaciones 17, Universidad de Buenos Aires, 2010, p. 211-220.

ESGUERRA PORTOCARRERO Juan Carlos y ARIAS LÓPEZ, Jaime. Democracia participativa, reforma y pedagogía de la constitución, 1991, [Online]. Disponible en <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/249>.

ESPINOSA Mario. La participación ciudadana como una relación socio–estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. México, Andamios vol.5 no.10, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. Las Dimensiones. Democracia Formal y Democracia Sustancial. En: Principia Iuris Teoría Del Derecho y de la Democracia. Editorial Trotta, 2011.

FIORAVANTI, Maurizio. Constitución: de la antigüedad a nuestros días. Madrid, 2001, Trotta.

FUKUYAMA, Francis y GARCÍA MALDONADO, Antonio. Identidad: la demanda de dignidad y las políticas de resentimiento. Barcelona, Deusto, 2019.

GALÁN SARMIENTO, Antonio. Democratización y participación popular para una efectiva canalización de los anhelos y aspiraciones, hoy reclamados en forma violenta. 1991, [Online], disponible en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/424>

GARCÉS LLOREDA, María Teresa. Ampliación de la democracia, 1991, [Online], disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/484>

GARGARELLA, Roberto. Qué es la constitución. 2015, [Online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=-x3CzQbQgYU>

GHIRARDI, Olsen A. La Constitución de los Atenienses: los obstáculos contra la corrupción. En: Cuadernos de historia 7, 1997, p. 29-44.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ Gladys Cecilia y JIMÉNEZ PEÑA Nelson Orlando. Análisis comparativo de la aplicación de cuatro mecanismos de participación en

- Colombia, una mirada hacia la gobernanza. Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2018.
- GUZMAN HERNÁNDEZ, Yan. La iniciativa legislativa popular en América Latina - Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental. Rev. Investig. Const. vol.6 no.1 Curitiba Jan./Apr. 2019 Epub Oct 21, 2019.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las Ideas Políticas En La Historia. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe. La iniciativa legislativa popular en América Latina. En: Convergencia 17.52, 2010, p. 155-186.
- KALYVAS, Andreas. Poder Constituyente: Una Breve Historia Conceptual, en Democracia y Poder Constituyente. Fondo de Cultura Económica, México, 2016.
- MARSHALL, Pablo. La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso n.35, Valparaíso, 2010.
- Misión de Observación Electoral. Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia, 2012. - 20 Años de Ilusiones – [Online]. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_2012.pdf
- PASQUINO, Gianfranco. Participación Política, Grupos y Movimientos, En: PINTO, J., Manual de Ciencias Políticas. Alianza Editorial, 1994, p.180.
- PRZEWORSKI, Adam. Qué esperar de la democracia. Buenos Aires, Editorial Siglo Veintiuno, 2010.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.2009.

SAZO, Diego. Introducción, en Democracia y Poder Constituyente. México, Fondo de Cultura Económica, 2016.

VATTER, Miguel. Poder constituyente y representación. La paradoja del constitucionalismo y el problema de la representación. En: Democracia y Poder Constituyente. Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

VELÁSQUEZ, Camilo. Derecho Constitucional. Tercera Edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.

VELÁSQUEZ, Fabio. Democracia Participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados. En: Retos y tendencias del derecho electoral. Colección textos y jurisprudencia. Universidad del Rosario, Bogotá, 2012.