



UDCA

Universidad de Ciencias
Aplicadas y Ambientales

RES. MEN N° 7392 DEL 20/05/1983. CÓDIGO SNIES 1835
VIGILADA MINEDUCACIÓN

**INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y SU EFICACIA COMO
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Modalidad Monografía Jurídica**

Angie Lorena Pinzón Poveda

Universidad de Ciencias Ambientales y Aplicadas
Facultad de Ciencias Jurídicas
Programa de Derecho
Ciudad, Colombia
Septiembre, 2022

**INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y SU EFICACIA COMO
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Modalidad Monografía Jurídica**

Angie Lorena Pinzón Poveda

Trabajo presentado como requisito para optar al título de:

Abogado

Director (a):

JOSE FRANCISCO BARBOSA ROJAS
Título Catedrático de Derecho Público

Universidad de Ciencias Ambientales y Aplicadas
Facultad de Ciencias Jurídicas
Programa de Derecho
Ciudad, Colombia
Septiembre, 2022

Nota de aceptación:

Aprobado por el Comité de Programa en cumplimiento de los requisitos exigidos por el Acuerdo Superior N°451 de 2019 para optar al título de Abogado

Jurado

Jurado (si aplica)

Bogotá, __Día__ de __Mes__ de __Año__



El presente trabajo está dedicado a mi familia por haber sido mi apoyo a lo largo de toda mi carrera universitaria y mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A mi abuela por su apoyo incondicional, a mi mamá por su crianza y valores inculcados.

A mi tutor de tesis, por su colaboración y disposición en la elaboración de mi trabajo de grado y su guía en mi crecimiento profesional

A la Academia UDCA, por haberme brindado la oportunidad de ser profesional y formarme académicamente.

Y a todos los que estuvieron presentes en mi camino para lograr ser Jurisconsulta.

RESUMEN

La democracia es entendida como aquella herramienta que posee la ciudadanía para participar activamente en las decisiones de un Estado, en la cual prima siempre la igualdad y el respeto por las normas; y así mismo, el Estado busca el cumplimiento de los fines estatales, plasmados previamente en un documento supremo que le permita a cualquier ciudadano comprender cuáles son sus derechos y obligaciones. Como producto de esas herramientas de participación ciudadana, se deriva el mecanismo de la iniciativa legislativa popular; la cual pretende que mediante la participación de un grupo determinado de personas se puedan presentar proyectos de acto legislativo y de Ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales o de Acuerdos ante los Concejos Municipales para que sea debatida, aprobada, modificada o negada dicho proyecto.

Pese a existir dicho mecanismo, su eficacia no es cumplida, al ir en contra vía de su objetivo contenido en un imperativo de conducta. En Colombia solo han sido presentadas 10 iniciativas legislativas populares, de las cuales cinco no han pasado por falta de firmas, dos han sido retiradas y tres han sido rechazadas en el Congreso, para un total de cero aprobadas; de conformidad con lo anterior, esta investigación tiene por objetivo revisar la eficiencia de la norma desde el punto de vista de su aplicación.

Palabras Claves: Iniciativa popular legislativa, Poder constituyente, Mecanismos de participación democrática, Eficacia jurídica.

ABSTRACT

Democracy is understood as that tool that citizens have to actively participate in the decisions of a State, in which equality and respect for the rules always prevail, and likewise, the State seeks the fulfillment of the state purposes previously embodied. In a supreme document that allows any citizen to understand what their rights and obligations are; derived from these tools of citizen participation, the mechanism of the popular legislative initiative is derived, which pretends that through the participation of a certain group of people, projects of legislative act and of Law can be presented before the Congress of the Republic, of Ordinance before the Departmental Assemblies or of Agreements before the Municipal Councils so that said project is debated, approved, modified or denied.

Despite the existence of said mechanism, its effectiveness is not fulfilled, going against its objective contained in an imperative of conduct, in Colombia only 10 popular legislative initiatives have been presented, of which 5 have not passed due to lack of signatures, 2 have been withdrawn and 3 have been rejected in Congress, for a total of 0 approved, in accordance with the above, this research aims to review the efficiency of the standard since its application.

Keywords: Legislative popular initiative, Constituent power, Mechanisms of democratic participation, Legal effectiveness

CONTENIDO

	Pag.
RESUMEN	VI
CONTENIDO	VII
LISTA DE FIGURAS	VI
LISTA DE TABLAS	VI
1. INTRODUCCIÓN	11
2. CAPITULO PRIMERO: Definición del Tema y problema jurídico	12
2. CAPÍTULO SEGUNDO: Método o metodología de análisis	30
3. CAPÍTULO TERCERO: Desarrollo del problema jurídico	33
4. CONCLUSIONES	40
5. BIBLIOGRAFÍA	42

LISTA DE FIGURAS

	Pag.
Figura 1: Porcentaje de Iniciativas Legislativas Populares en Colombia	35

LISTA DE TABLAS

	Pag.
Tabla 1: Efectividad de la Iniciativa Legislativa Popular en países de América Latina	31
Tabla 2: Efectividad de la Iniciativa Legislativa Popular en países de América Latina	33
Tabla 3: Iniciativa Legislativa Popular tramitadas en Colombia	34

1. INTRODUCCIÓN¹

Reza la Carta Política, en su artículo primero, que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. De lo anterior se colige que el sistema de gobierno en el que se funda el Estado Colombiano esta cimentado en la participación del constituyente primario, el cual tiene como deber de intervenir de manera directa o indirecta en las decisión del gobierno; la más tradicional y conocida forma de participación es la elección de funcionarios; sin embargo, existen otras formas de participación ciudadana, como la que nos ocupa en el presente trabajo de investigación, esto es la iniciativa popular legislativa.

La iniciativa popular legislativa, es la materialización de la democracia representativa, que a su vez otorga vida al principio de la representación; el cual consiste en que el constituyente primario elige o designa a sus gobernantes, por lo cual, todas las decisiones adoptadas por estas autoridades se toman en nombre del pueblo. En la práctica diaria corroboramos que ninguno de los dos extremos es consciente de lo anterior, ni el pueblo que por lo menos en Colombia tiene abstención en elección de casi la mitad del censo electoral y de otra parte los gobernantes, que olvida convenientemente que su elección es un mandato del pueblo y no intereses particulares negociales.

En el anterior orden de ideas, la democracia participativa, no es otra cosa que la voluntad del gobierno por abrir nuevos espacios democráticos y fortalecer los existentes, a fin de que el constituyente primario, tenga la posibilidad de participar más activamente en las decisiones que los afectan. Naranjo, V. (2003), señalo que “Se parte de la base del hecho reconocido, aun por los teóricos de la democracia liberal como Locke y Rousseau, de la imposibilidad

¹ No debe confundirse con el resumen y se recomienda que la introducción tenga una extensión de mínimo 2 páginas y máximo de 4 páginas. **La redacción debe ser impersonal y genérica.** La numeración de las hojas sugiere que las páginas preliminares se realicen en números romanos en mayúscula y las demás en números arábigos, en forma consecutiva a partir de la introducción que comenzará con el número 1. La cubierta y la portada no se numeran, pero si se cuentan como páginas.

material de que el pueblo tome directamente las decisiones, en sociedades como las modernas, y de cómo racionalmente estas deben ser adoptadas en su nombre, por los elegidos, es decir por sus representantes” (p. 450 - 451). No obstante, la democracia participativa y democracia representativa no son excluyentes, estas dos se complementan y fortalecen la participación del pueblo. Así las cosas, existen diversas figuras para procurar la participación ciudadana, entre las cuales encontramos la consulta popular, el cabildo abierto, revocatoria del mandato, el voto programático y la que nos ocupa, la iniciativa popular, las que fueron adoptadas mediante el proceso de la Const/91.

2. CAPITULO PRIMERO: Definición del Tema y problema jurídico

¿Es eficaz La Iniciativa Popular Legislativa, como mecanismo de participación ciudadana? La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas. (p.1)

Al respecto, es importante manifestar que la norma estudiada y desarrollada en el presente trabajo de investigación, esto es los mecanismos de participación ciudadana, específicamente la Iniciativa Popular Legislativa, no solo tenía un fin o un propósito al momento de su creación, sino que es factible verificar su eficacia; sin embargo, para llevar a cabo la tarea, es primordial identificar quienes son los obligados a respetarla, por lo tanto, si el beneficiario si es posible ponerlo en estos términos será el pueblo, debido a que es un mecanismo, una herramienta que permite materializar la democracia participativa directa; en este punto, es necesario estudiar fundamentados en la práctica, cuáles son las dificultades que se han presentado en la ejecución del mecanismo de participación, las cuales no han permitido que

al año 2022, a 30 años de la promulgación de la Const/91, no se haya sancionado un proyecto presentado como Iniciativa Popular Legislativa.

El presente trabajo de investigación surge de la necesidad de revisar la eficacia de la herramienta constitucional, Iniciativa Popular Legislativa, como mecanismo de participación directa del constituyente primario, adoptado con la constitución liberal de Const/91, y desarrollado por la L. 234/1994; lo anterior puede imputarse a los excesivos requisitos procedimentales o la falta de voluntad política de los congresistas, que otorgan poca importancia a las verdaderas necesidades y demandas de la ciudadanía. Por su parte, el trabajo de grado es pertinente, en cuanto a su objeto de estudio, por cuanto existe una imperiosa necesidad de analizar y comprender porque la iniciativa popular legislativa no tiene vocación de prosperidad, a pesar de haber surgido como un mecanismo de participación de la ciudadanía, por medio del cual puede ser parte activa en la formulación de las políticas que lo afectan en su cotidianidad.

El presente trabajo de grado, efectuará, un estudio de la eficacia de la norma, además de un recorrido histórico del surgimiento de la Iniciativa Popular Legislativa y su adopción en la Const/91. En el anterior orden de ideas, es oportuno efectuar una comparación de normas con otros países de América latina; con el objetivo de conocer el tratamiento jurídico realizado a fin de solventar la problemática planteada. Todo lo anterior por medio de la metodología de la hermenéutica jurídica, acudiendo a la jurisprudencia y doctrina, buscando concluir con la eficacia de la norma revisada.

Todo lo anterior, sin perder de vista el objetivo primario de analizar, si el poder constituyente, es el depositario de las normas creadas y adoptadas por un Estado, o son solo promesas que por ahora no se cumplen, pero debemos adentrarnos en el concepto de poder Constituyente, en palabras de Naranjo, V. (2003), “es la facultad inherente a toda comunidad soberana de darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de una Constitución, y de reformar este total o parcialmente cuando sea necesario” (pp 347), de lo anterior podemos concluir que la titularidad de poder soberano reside en el pueblo.

2.1. Antecedentes

En el desarrollo de la presente investigación y, de acuerdo a los objetivos trazados, es primordial presentar el origen de la democracia, las formas de gobierno; de las cuales se desprenden los mecanismos ideados para que el constituyente primogénito pueda tener cada día mayor participación en las decisiones que lo afectan; a su vez, es fundamental revisar como nace la figura particular de la Iniciativa Popular Legislativa, para determinar como la experiencia frente a la adopción o adaptación de la figura en el sistema normativo, su tránsito en el movimiento estudiantil que término con la Const/91.

2.1.1. Origen de las formas de gobierno

Dentro de las primeras referencias que se tienen de la manera de establecer formas de gobierno, está lo dado por Aristóteles, quien logró determinar los sistemas a partir de los titulares o residentes de poder; lo anterior a través de la revisión de las constituciones las ciudades griegas; así las cosas, Aristóteles determinó que, si el poder residía en un solo individuo, a esto le llamo monarquía; por su parte, si el poder era ejercido por un grupo o colectivo de personas, se denominaba aristocracia; por último, se concluyó que cuando la titularidad del poder reposaba en la totalidad de los ciudadanos se denominaba democracia. Una de las conclusiones a las que se llegó por parte del pensador, es que la monarquía podía degenerar en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en demagogia.

Por su parte, más adelante, en el imperio Romano, se consideró por el pueblo y los estadistas, que la mejor forma de gobierno para el imperio era la dualidad entre la democracia y la aristocracia y el pueblo. La primera representada por el Senado, y la segunda por los Comicios; en el sistema planteado acuden todas las fuerzas del Estado, coexistiendo para fortalecerlo, pensamiento adoptado por Cicerón y por Tácito.

En el año 300 D.C., el emperador Constantino, procurando la unión de un decaído imperio Romano, adopta el cristianismo, con posterioridad a su caída y, con la llegada de la Edad Media, se recoge el pensamiento Aristotélico, adaptado en la cúspide del Imperio Romano,

por pensadores como Santo Tomás, propendiendo por la unidad y la paz, que, en pensamiento de dicho pensador, es el medio por el cual se pueden lograr mejor los fines de la sociedad y alcanzar un propósito común.

Siglos más tarde, con el Renacimiento, la idea de una forma de gobierno mixto, se afianzó, llegando a varios lugares; es así como Maquiavelo, N. (1971), en *El príncipe*, señaló: “Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados” (s.p); por su parte, Rousseau, continuando con la línea de los antiguos, señaló tres formas de gobierno, el republicano, el monárquico y el despótico; finalmente, Kelsen distingue como formas de gobierno, la autocracia y democracia; sobre la base del número de sujetos que participan en la producción de normas jurídicas.

De otro lado, es pertinente diferenciar las formas de Estado y de sistemas de gobierno: Las formas de Estado de conformidad con la teoría clásica, dependerá de las personas en que resida el poder; por su parte, los sistemas de gobierno, se analizan de conformidad con el nivel de participación democrática de la población, del reparto de la soberanía del país según su marco legal o la concentración o reparto de los poderes del estado.

2.1.2. Surgimiento de la democracia en Colombia

Colombia es una democracia joven; su primer presidente electo por voto popular fue en el año 1914; más adelante en 1930, con los liberales en el poder, se procuró replantear los cimientos que a ese momento permanecían intactos en la Constitución de 1886. En estas tratativas se procuró incluir a sectores sin representación, voz ni voto, como eran los campesinos y los obreros. Posteriormente, terminada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética se enfrentaron para imponer su modelo político ante el mundo, en lo que se denominó la guerra fría. Los Estados Unidos querían evitar la expansión del comunismo soviético durante esta época, por lo cual, su estrategia fue apoyar golpes de Estado para derrocar a los gobiernos de izquierda en Latinoamérica.

El pan Condor se fraguó, entre los miembros de la dictadura en Argentina, Bolivia, Brasil,

Chile, Paraguay y Uruguay; los cuales se reunieron en 1975 en Santiago de Chile, en un encuentro convocado por la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), la policía secreta chilena, de acuerdo a archivos desclasificados en el año 2019 por la CIA. Colombia había logrado, defender hasta ese momento su modelo democrático, hasta la llegada del general Gustavo Rojas Pinilla, el cual instauró una dictadura militar que duró hasta 1957. Posteriormente se efectuó una transición política, hacia el sistema democrático, a través del Frente nacional.

Sin embargo, a decir verdad, no había una verdadera democracia; puesto que desde la salida de Rojas Pinilla y hasta la mitad de la década del 70, los partidos liberal y conservador firmaron una tregua, apoderándose del Estado, turnándose cada cuatro años, limitando la participación de otros movimientos, en el periodo conocido como el frente nacional. En el año 1970 se cita a elecciones a todos los movimientos, en lo que se esperaba fuera la retoma de la democracia en el país; sin embargo, se presentaron evidentes irregularidades en las elecciones entre Rojas Pinilla y Misael Pastrana, que dieron con el surgimiento del M-19.

2.1.3. Iniciativa popular legislativa en la constitución de 1991

De otra parte, revisaremos como se adopta la Iniciativa Popular Legislativa a la Const/91. Es así como en el periodo presidencial de Virgilio Barco, se llevó a cabo un proceso exitoso de paz con varios grupos insurgentes, dentro de los cuales se encontraba el M-19; grupo guerrillero que surge de la Alianza Nacional Popular “Anapo”. Dentro de las reivindicaciones del movimiento se destaca la convocatoria de una asamblea nacional constituyente, debido a que la Const/1886 conservaba las ideas y cimientos ideológicos del siglo pasado; sin embargo, el grupo estudiantil denominado -La séptima papeleta- conformado en 1989 por estudiantes de varias universidades públicas y privadas, impulsó decididamente la idea de una papeleta adicional que definiera la suerte de una nueva constitución, esta propuesta no fue oficial, pero si contundente para que en las elecciones de 1990, de manera extraoficial se registraran dos millones de votos de siete millones de votantes; con lo cual, la Corte Suprema de Justicia, para entonces, avaló la consulta en las elecciones del 27 de mayo del mismo año.

El 9 de diciembre de 1990, mediante unas elecciones convocadas por presidente de la República, fueron elegidos los miembros de la asamblea constituyente. Como resultado de lo anterior, el día 5 de febrero de 1991, se instaló la Asamblea Nacional Constituyente; conformando una mesa directiva plural, integrada por un representante del Partido liberal, un miembro del Movimiento de Salvación Nacional y uno miembro del M19.

La Asamblea Nacional Constituyente, se organizó en comisiones permanentes; dentro de las que se destacan la de principios, derechos y reforma constitucional, reformas al Gobierno y al Congreso, administración de justicia y Ministerio Público; y temas económicos, sociales y ecológicos. Se debe destacar que la constitución propuesta y firmada, tiene los fundamentos de la política neoliberal, con menos intervencionismo de Estado en la economía, libertades y la declaratoria de Estado Social de Derecho. Finalmente, La Const/91, está compuesta por trece títulos y 380 artículos y, para entonces unas disposiciones transitorias.

Por su parte, uno de los aspectos más destacados es la consagración de los derechos fundamentales de tercera generación y lo referente a la protección especial al medio ambiente, a través de las acciones populares. Dentro del presente trabajo investigativo, además de la elección de gobernantes de manera directa; se destaca la inclusión de mecanismos de participación democrática, tales como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato, las cuales posteriormente se reglamentarían por la L. 234/1994.

2.2 MARCO CONCEPTUAL

La investigación procura el estudio de la aplicación de la Iniciativa Popular Legislativa, y su eficacia como herramienta de participación directa ciudadana, que permita involucrar al constituyente primario en las decisiones que lo afectan; por lo cual, en la búsqueda de lograr los objetivos antes prefijados, es importante abordar el problema desde las siguientes categorías conceptuales: i) Democracia participativa ii) Poder Constituyente y iii) Eficacia de la ley.

En el anterior derrotero, debemos destacar; lo reglamentado por L. 234/1994, la cual tiene por finalidad dictar normas sobre mecanismos de participación ciudadana, es así como en su artículo 1º establece “La presente Ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto”. (s.p), además la misma norma, señala que la regulación de los mecanismos de participación no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país.

Por su parte, la Honorable C. Const., Sent. C-180, 14 de abril 94. M.P. Hernando Herrera Vergara, estudió la ley Estatutaria que desarrollaría los mecanismos de participación ciudadana, desarrollando el principio de participación democrática, así:

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. (p.1)

En consecuencia, los mecanismos de participación ciudadana, no están dados exclusivamente para elección de cargos popularmente, sino participar activa y permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida democrática y social.

Por otra parte, la palabra democracia, designa tradicionalmente el sistema de gobierno en el cual participa todo el pueblo, sea directa o indirectamente; entendiéndose por pueblo aquella parte de la población de un Estado habilitada para elegir a los gobernantes (Naranjo, V, 2003,

p. 437).

Frente al poder constituyente, el profesor Velasco, E. S. (1985), señala las notas características del poder constituyente originario así:

“a) El poder constituyente originario es fuente y punto de partida de la normatividad jurídica; b) no conoce disposición dispositiva alguna anterior ni mucho menos una Constitución de la cual pueda derivar su competencia, es ilimitado desde el punto de vista positivo; c) supone una situación de hecho o una interrupción del orden institucional del Estado, situaciones superadas con la labor constituyente originaria. Es pues, en el sentido estricto, el genuino poder constituyente; d) su funcionamiento es extraordinario tanto en el tiempo como en el órgano escogido para su concreción; e) su labor, la expedición de una primera o de una nueva Constitución, es intrínsecamente válida” (p.166-183)

A su vez, en la obra Teoría constitucional e instituciones políticas, Naranjo, V. (2003), parafrasea a Quinta, L (2003), sobre el poder constituyente, como sigue: Algunos autores afirman que el poder constituyente es unitario e indivisible, incurriendo en el error de identificar y confundir el poder constituyente con la soberanía. No es unitario, porque el acto constituyente es múltiple y la voluntad constituyente varía; no es indivisible, porque se puede clasificar o separar jerárquicamente en los Estados federales, distinguiendo entre el poder constituyente nacional y el poder constituyente local y subordinado de los Estados miembros”. (p. 356 - 359)

Finalmente, en este aspecto, es importante recabar en la eficacia instrumental en sentido amplio, a la cual se refiere Hans Kelsen (Kelsen, y otros, 2005), es la que mide el nivel de incidencia que tiene la norma sobre la conducta humana y si esta última se adapta a los preceptos jurídicos. Cuando la norma hace cambiar el comportamiento humano para que éste se adecue a lo prescrito, ésta es instrumentalmente eficaz. La eficacia no es de todo o nada, sino que es una cuestión de grados, hay normas más eficaces que otras y, dependiendo del contexto social del país, una norma puede ser más eficaz en uno que en otro.

En palabras de García Villegas, existe una “distinción que suele hacerse en relación con las áreas de verificación de la eficiencia: de un lado puede apreciarse la correspondencia entre comportamientos prescritos en la norma y comportamientos efectivos, y del otros puede

estudiarse la correspondencia entre violaciones a las prescripciones y sanciones efectivamente impuestas” (Villegas, G. 1993, p. 95 - 96).

Así las cosas, la eficacia de la norma nace del estudio del análisis de la norma, en relación a su alma, su esencia; para que fue creada, cual es su fin último, su aplicación en una determinada comunidad y los comportamientos producidos a partir de su creación y sanción; sin dejar de lado que los mecanismos de participación ciudadana no son una norma de conducta, sino que son una prerrogativa que surge a partir de acoger una forma de Estado y modelo político; por lo tanto, deberá evaluarse frente a sus resultados, iniciativas presentadas, iniciativas discutidas, número de debates en el legislativo, apoyo de los congresistas a las iniciativas presentadas por el pueblo y aun más importante, número de iniciativas presentadas y aprobadas.

2.2.1 ESTADO DEL ARTE

2.2.1.1 Democracia participativa

El principio democrático, es el designio del soberano consagrado en la Const/91, para lo cual se dio a la tarea de disponer de un manual de herramientas que materializan la participación de los ciudadanos, unos más conocidos que otros; así las cosas, el escenario electoral es sin lugar a dudas el más promocionado y publicitado marco, para que el poder soberano pueda participar en democracia; no es el único y ni siquiera el más directo de los mecanismos de participación.

Por su parte, Bobbio, N. (1986), señala:

“las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa”. (s.p)

Es así como, el escenario electoral no puede opacar los importantes elementos incrustados

en la Const/91, con el objetivo de cristalizar el principio de participación democrática, puesto que la Carta, además de lo anterior prevé la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública, en la protección de los derechos del consumidor, en los mecanismos alternativos de solución de conflictos; y para el tema que nos atañe, los mecanismos de participación ciudadana, verbigracia la consulta popular, el referéndum, el cabildo abierto y la iniciativa popular legislativa.

En el anterior enfoque, la democracia participativa tiene diversas funciones, no sólo elegir y ser elegido; el voto además permite participar directamente en decisiones, en el caso de las consultas y de los referendos revocatorios. Pero la democracia participativa no solo está vinculada a la facultad o derecho del pueblo a participar en el rumbo del Estado; tiene además connotación ética y sociológica, porque no solamente las herramientas jurídicas tienen la obligación y la función de proteger los derechos consagrados, la sociedad y sus componentes tienen la obligación de y la responsabilidad de propender por su respeto y la protección de los derechos de la colectividad.

Este último elemento, es fundamental en el presente trabajo de investigación; se hace referencia al papel de la sociedad en la democracia participativa, sin embargo, no es el único componente, tenemos la colaboración de los funcionarios elegidos por el poder soberano; los cuales deberían representar a quienes los eligieron, en cuanto a sus necesidades y sus expectativas, lo cual no sucede a menudo, siendo consecuentes. Por último, en este aspecto, podemos señalar al gobierno, como figura que garantice que las herramientas de participación ciudadana sean utilizadas y se creen mecanismos que permitan la completa satisfacción del derecho fundamental; todos estos ingredientes constituyen una pieza con engranajes en perfecto estado que permiten su correcta movilidad.

2.2.1.2. Eficacia de la norma constitucional

A propósito de la eficacia de la norma constitucional, es pertinente en primer término, lograr entender los criterios para evaluar dicha eficacia de la norma; es así como la Honorable C. Const., Sent. C-873, 30 de sep 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, señala al respecto:

La “eficacia” de las normas puede ser entendida tanto en un sentido jurídico como en un sentido sociológico; es el primero el que resulta relevante para efectos del asunto bajo revisión. El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas. (p.1)

Por otra parte, con el propósito de analizar la eficacia de la norma constitucional, es necesario revisar la misma en sentido amplio, por cuanto, esta concepción de eficacia procura verificar los efectos de las normas cuando son puestas en funcionamiento; lo que permite examinar su acatamiento frente a quien va dirigida, teniendo como fundamento el objetivo final de la norma, por tratarse de principios constitucionales y derechos fundamentales, que se materializaron en una norma jurídica; se debe medir contemplando la función para la que fue creada y en el caso materia de examen de la presente investigación, se debe medir con relación a, cuentas iniciativas fueron presentadas contrapuestas a cuentas fueron tramitadas y aprobadas.

También es necesario, revisar el término eficiencia, el cual se puede entender lograr un objetivo para lo cual se utilizan las herramientas correctas; en el caso de principios constitucional, es primordial dotar a las instituciones de herramientas normativas que permitan la promoción y goce de los mecanismos de participación, los cuales son derechos y obligaciones al mismo tiempo.

De acuerdo con Calsamiglia, A. (1988), “la eficiencia se encuentra en una relación directa con la justicia y con la igualdad, puesto que la implementación de normas jurídicas eficientes aumenta el bienestar social. El derecho sólo tiene sentido como una idea práctica que tiende a una finalidad determinada: la eficiencia” (p. 267).

2.2.1.3. Camino hacia una verdadera democracia

La constitución, el modelo de gobierno o voto programático, son indicadores que pueden determinar si el país camina hacia una verdadera democracia o continuamos en el ostracismo frente a derechos y libertades democráticas frente al mundo. Es necesario que en un Estado que pretenda ser considerado como democracia; se reconozcan y se brinden garantías a los movimientos y partidos políticos de minorías y diferencias, para esto cabe recordar el baile rojo, como se conoció al exterminio del partido político Unión Patriótica, con el magnicidio de dos de sus candidatos presidenciales, asesinato de sus congresistas, partidarios y bases; además del exilio que debieron afrontar. Claro que se debe reconocer que hemos avanzado a pasos pequeños o por lo menos como se quisiera, frente a la protección de movimientos minoritarios y alternativos, pero el genocidio fue consumado y es irremediable.

Ahora bien, se sanciona y esta vigente el estatuto de la oposición, que es un grande avance frente a la necesidad de que exista pluralismo en nuestra política. Por su parte, existen dos caminos que en algún momento pueden unirse, lo cual se expondrá más adelante; caminos para materializar la participación ciudadana, es decir, para democratizar la participación de los ciudadanos; estos son la representación, que no es otra cosa que los procesos electorales, en los cuales se puede escoger un candidato que personifique la mayor cantidad de políticas que beneficien a quien otorgo su voto de confianza; otra mancha que se puede tener frente a esta forma de democracia es que muchas veces el poder económico y burocrático en ocasiones triunfan sobre el programa de gobierno o plan de acción del representante, lo cual hay que remediar.

Todas las falencias advertidas se han venido subsanando, con el objetivo de consolidar la democracia representativa, fortaleciendo las agrupaciones, organizaciones y movimiento políticos; los cuales deberán contar con modelos ideológicos y organizativos que les permitan perdurar y a sus partidarios ejercer sus derechos democráticos. tengan unos proyectos,

intereses, ideologías y puntos de vista definidos.

Por su parte, Hobbes, T., & Sarto, M. S. (1974). sostuvo: “Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre se le otorgará por mayoría el derecho de representar a la persona de todos. De esta institución de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquello a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido”. (s.p)

De otra parte, se encuentra la democracia participativa directa, en la cual el soberano concurre de manera directa de acuerdo con los mecanismos de participación, interviniendo en las decisiones que lo afectan.

2.2.2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Continuando con la investigación; en este punto se hace primordial presentar los fundamentos teóricos que sirve de columna a la presente investigación y, los cuales permitirán crear una base sólida que permite concatenar las conclusiones y análisis que se realicen a lo largo del documento. Entrando en materia, se puede decir sin miedo a equivocación que el elemento primario de la democracia es el poder constituyente; los Estados se conformaron como tales cuando el pueblo se unió y fijó su rumbo con la creación o suscripción de una primogénita constitución que firma o sella el contrato entre el poder soberano y sus gobernantes, la carta política le otorga la soberanía a los gobernantes para dirigir los intereses de la comunidad.

Todo lo anterior surgen las tesis pactistas, las cuales no son otra cosa que la proclamación del poder supremo del pueblo por encima del poder personalista de la monarquía; la soberanía popular significa que la voluntad del pueblo otorga legitimidad; en el caso de las decisiones del gobierno de turno, las mismas pueden ser controvertidas por varios porque la homogeneidad es utópica en la democracia, sin embargo, estas decisiones gozan de cierta legitimidad fundada en la democracia participativa.

2.2.2.1. Iniciativa popular legislativa

De conformidad con lo señalado por Kelsen, H. (1920), en esencia y valor de la democracia, en la cual desarrollo, la Iniciativa Popular Legislativa, en los siguientes términos:

“La Iniciativa Popular Legislativa es la institución que da forma al derecho de la ciudadanía a plantear reformas legislativas ante el Poder Legislativo, obligando a este a su correspondiente toma en consideración”. (p. 65).

Bajo los anteriores planteamientos, un Estado democrático, debe incentivar la creación y perfeccionamiento de herramientas que permitan la participación directa de los ciudadanos, sin limitarse a la elección popular de cargos públicos; tal prerrogativa, es materializada en la Iniciativa Popular Legislativa. La iniciativa popular propende porque los ciudadanos tienen la facultad de presentar directamente proyectos de cambio constitucional ante el Congreso de la República, mediante propuestas de actos legislativos o proyectos para ser sometidos a referendo.

2.2.2.2. Poder constituyente

Por otra parte, Naranjo, V. (2003), en su trabajo Teoría constitucional e instituciones políticas, desarrolla el concepto de poder constituyente, apoyándose en otros autores, en lo que sigue: “se ejercita para establecer un orden constitucional, o para modificarlo. Y se ejercita con legitimidad o sin ella, por individuos que detentan su titularidad o su uso”, (p.363). Lo anterior plantea que solo el poder soberano que reside en el pueblo tiene la capacidad de crear una Carta de reglas fundado en una nueva nación o modificarla, lo anterior de la mano con lo analizado por Locke, J. (1976), en su obra “Tratado sobre el gobierno civil”, en ella desarrolla la importancia de comprender que todo gobierno esta fundado en el contrato entre el pueblo y sus gobernantes, advirtiendo además la importancia de la separación de poderes.

De otro lado, Kelsen, H. (2020), en su Teoría general del Estado, estima que: “la función

constituyente positiva no puede derivar, como poder cualitativamente específico, de la esencia del derecho o de la Constitución”; para Kelsen, la norma es el origen obvio de la constitución y solo ella otorga la legitimidad, por lo cual el Estado se funda en la norma y no en el poder del soberano que otorga su legitimidad.

Continuando la discusión acerca del poder constituyente, Viamonte, C. S. (1925). Señalo que el mismo, es un producto de las circunstancias históricas, pese a reconocer el poder constituyente en el supremo soberano, el pueblo como único legítimo titular, cabe la posibilidad que en la práctica existan otros titulares esporádicos que no ostenten la legitimidad, pero ejerzan la función, puede presentarse esta situación en la reforma parcial de la Carta política. Naranjo, V. (2003), plantea por su parte, que, en caso de revolución, el ganador, legitimado por su victoria buscara encumbrar una nueva Constitución, a lo cual señala: “Legítimos porque procediendo de la idea de derecho que viene de triunfar, son ellos quienes constituyen el nuevo régimen político de acuerdo con la concepción del orden social del cual su victoria tiene precisamente por objeto permitir el establecimiento” (p. 362)

2.2.2.3. Mecanismos de participación democrática

El concepto de participación democrática, postula la relación entre los gobernantes y los gobernados, que nace del contrato social que se firma entre el pueblo y el gobierno civil, es como en la suscripción de la voluntad popular, se deben dejar claros y precisos los mecanismos de participación de los administrados en las políticas que los afecten, al respecto la Const/91, dispone:

Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación

Para entender que son los mecanismos de participación democrática, es fundamental recabar en el concepto de democracia, sin embargo, en esta oportunidad desde un marco diferente de

interpretación, es como Negri, A. (2006). Señala:

la ideología de la guerra fría. A un lado de esa línea divisoria se tendía a definir el concepto de democracia, estrictamente en términos de anti-comunismo y haciendo de ella un sinónimo de mundo libre. De esta manera, la palabra democracia tenía poco que ver con el modo de gobierno. Cualquier estado que formase parte del baluarte alzado contra lo que se llamaba el totalitarismo comunista, tenía derecho a la etiqueta de democrático, sin importar mucho, si lo era realmente o no. (p. 171-178)

La participación ciudadana, tiene diferentes planos, dentro de los cuales se cuenta la participación social, comunitaria, ciudadana y la política; no todos afectan o transforman los sistemas políticos, pero todas son ciudadanas. Los mecanismos de participación son herramientas creadas por el constituyente para que los ciudadanos participen de las decisiones que los afectan, las reformas participativas se presentan como la materialización del principio de democracia participativa; entre los mecanismos tenemos el referendo, que tiene por función reformar la constitución, de manera derogatoria o confirmatoria; la consulta popular, que tiene como fin el preguntar al soberano acerca de temas primordiales y que los afecten y su resultado es vinculante y la iniciativa popular legislativa, que busca la participación del ciudadano en las políticas que lo involucran, a través de norma; es un procedimiento legislativo especial.

2.2.2.4. Eficacia jurídica

Frente a la eficacia de la norma jurídica, se trae la definición de Kelsen, H (2005), la eficacia de una norma se mide observando el impacto que ésta tiene sobre el comportamiento de los individuos destinatarios de la misma, en este sentido, “para definir el concepto de eficacia han de tomarse en cuenta las relaciones entre la conducta humana efectiva y la norma jurídica”. (P. 60)

La eficacia en su sentido más amplio, no es más que el resultado o efecto de una norma jurídica cuando es aplicada, en otras palabras, es el minucioso análisis de la norma si se da

su cumplimiento o incumplimiento, de los fines para la cual fue creada, y para quienes fue creada; por otro lado, la eficacia hace mención a los medios coercitivos descritos en la norma jurídica, la sanción o consecuencia previamente determinada en la ley por el incumplimiento de esta.

Conforme a lo anterior, Ordovás, M. J. G. (2003), señala:

“Que la eficacia pretende constituir tres (3) aspectos, determinar la medida en que los comportamientos humanos se ajustan a la norma jurídica existente, en qué momento se establece que la práctica social es resultado de las normas jurídicas y finalmente, hasta donde una conducta humana se armoniza con fines propuestos por las leyes”. (p. 56)

Así las cosas, la eficacia trae consigo la establecida en el sistema jurídico, y que se de el cumplimiento de la normatividad y sus destinatarios acatan por venir de una autoridad competente. Sin hacer una distinción en que el derecho es eficaz o no, al serlo por redirigir el comportamiento de su receptor, se debe entender que la eficacia posee diferentes elementos, los cuales buscarán siempre llegar al cumplimiento de la norma expuesta, bien sea con la evidencia de la abstención o la comisión de una conducta, o con el cumplimiento o incumplimiento de la política legislativa planteada.

Algunos autores han identificado la efectividad con la eficacia real, es decir, aquella que se encarga de verificar las consecuencias de la aplicación de la norma y compararlas con la intención del legislador al promulgar dicha normatividad. En este sentido, se dice que una norma es efectiva cuando se da su cumplimiento de acuerdo con los fines propuestos en ésta en el ámbito político. (González Ordovás, 2003, p. 56).

Para concluir, es pertinente citar lo señalado por García Villegas M. (1993), el cual determino que “la eficacia puede establecer en dos tipos, el primero de ellos en la eficacia instrumental, y el segundo en la simbólica, la primera entendida como la taxativa en la cual se establece que desde el momento de su creación la intención es que sea aplicar y acatada, y la segunda, se manifiesta en normas que por diferentes razones ha sido emitida por situaciones adversas

y estas mismas se encuentran descritas en la normatividad". (s.p)

2. CAPÍTULO SEGUNDO: Método o metodología de análisis

2.1 Método

En cuanto a los aspectos metodológicos de la investigación, se realizó un análisis cualitativo, que corresponde a examen comparativo. Tomando la hermenéutica jurídica, como herramienta para desarrollar la presente investigación. El análisis comparativo hace referencia al análisis de normas o políticas utilizadas para solucionar una misma dificultad, es por ello que el método que se utiliza en este proyecto de grado, es una herramienta fundamental para examinar los criterios de justicia e inclusión de leyes que regulen la distribución y tenencia de la tierra, de esta forma se contrastan otros métodos de negociación existentes.

2.2 Descripción de la Metodología

2.2.1. Comparativo

El presente trabajo de investigación, se apoya en análisis cualitativo comparativo, tomando como insumo la Iniciativa Popular Legislativa en países de la Latinoamérica, para García Montero, M. (2004), “la función legislativa se define como un proceso creativo de leyes —las que a su vez se definen como un conjunto de normas emanadas por una autoridad legislativa— que expresan en un texto escrito una decisión política”. (s.p), el mismo autor señala que la Iniciativa Popular Legislativa, cuenta con varias etapas en su proceso de sanción, estas son la presentación o propuesta, la que cursa en el legislativo y la integración en el ordenamiento, de la cual se puede predicar la eficacia.

Varios países en América Latina, tienen regulaciones frente a la Iniciativa Popular Legislativa, así como, en varios países es más eficaz la norma que en otros; por lo cual es pertinente analizar las variables que permiten que el mecanismo de participación sea más o menos eficiente de acuerdo a la normatividad de cada Estado.

En el anterior orden de ideas, se procede a analizar el mecanismo de participación ciudadana, el cual puede ser directa o se acerca a la participación representativa; en el caso en concreto se puede definir como indirecta, es así como, Uruguay permite que la Iniciativa Legislativa sea presentada directamente por los ciudadanos al igual que en Colombia; sin embargo, se diferencian, en su etapa legislativa, puesto que en Uruguay la potestad de aprobar es netamente de la ciudadanía, con lo que materializa un mecanismo de participación directa, por el contrario en nuestro país, la facultad de rechazar o aprobar es del legislativo, lo que convierte al mecanismo en indirecto.

Otro punto fundamental para revisar, son requisitos exigidos en cada país, para poder hacer uso real del mecanismo Iniciativa Legislativa Popular, empezando por el porcentaje del censo electoral requerido para su presentación y aprobación, las solicitadas suscritas por

la ciudadanía en Colombia es del 5%, en países como Perú debe ser el 3%, por su parte en Uruguay se requiere el 10% para normas regulares y 25% normas que afecten la constitución; mientras tanto en Brasil, que requiere que las firmas se recolecten en al menos cinco estados diferentes y que pertenezcan al menos al 1.5% de distritos electorales diferentes.

Frente a las materias que no puede tratar la Iniciativa Popular Legislativa, se tiene que existen núcleos comunes como lo son la política monetaria y las relaciones internacionales, como sucede en Argentina, Costa Rica y Nicaragua, además de lo anterior en otros países como Colombia y Perú, existe la limitación frente a temas de política sancionatoria penal y firma de amnistías.

Continuando con los requisitos señalados por los diferentes Estados para llevar a cabo la Iniciativa Popular Legislativa, es posible que divergencias entre las organizaciones que pueden proceder a presentar o activar el mecanismo de participación ciudadana, su financiación, la valoración de la recolección de las firmas o solicitudes validas para cumplir con los presupuestos de la norma, en el anterior orden de ideas; a excepción de Argentina y Brasil, existe el apoyo estatal para la difusión tanto del mecanismo en sí como de las iniciativas que se presenten, informando a la ciudadanía con el objetivo de que participen activamente en las decisiones que les afectan.

Al respecto, es procedente presentar una comparación, más grafica de lo señalado:

País	Iniciativa Legislativa Popular aprobadas	firmas necesarias	Directa/ Indirecta	Efectividad
Argentina	2	3%	Indirecta	si
Bolivia	0	0	Indirecta	no
Brasil	0	1%	Indirecta	no
Chile	0	0	Indirecta	no
Colombia	0	5%	Indirecta	no
Uruguay	10	10%	Directa	si

Tabla 1. Efectividad de la Iniciativa Legislativa Popular en países de América Latina

Fuente: Construcción propia

De la tabla anterior, es posible efectuar una conclusión evidente; los países donde el mecanismo de participación ciudadana se encuentra desarrollado para que exista una participación democrática y directa, sin intervención obligatoria de la rama legislativa del poder público, han mostrado una eficiencia irrefutable frente al sentido y el alma de la herramienta incorporada en las Cartas Políticas y reglamentada en la ley. De igual forma, se puede colegir que, en el caso de Uruguay, el mecanismo de participación es completamente directo; el porcentaje requerido para su presentación y aprobación de acuerdo al censo electoral es alto con relación a los otros países de la región, sin embargo, no por ello presenta

mayor dificultad y termina siendo más eficiente que otros sistemas donde los requisitos son más lapsos.

Por último, quiero destacar la experiencia de la República de Costa Rica, en la cual se incorporó la Oficina de Iniciativa Popular, cuyo objetivo es brindar asesoramiento a los ciudadanos para presentar o conocer iniciativas, dando un paso adelante en cuanto a mecanismos de participación directa ciudadana.

3. CAPÍTULO TERCERO: Desarrollo del problema jurídico

Continuando con la discusión del problema de investigación, es procedente plantear la problemática que surge del contrato social, de la cesión de las libertades personales por recibir de parte del Estado beneficios tales como una sociedad organizada con reglas de orden moral y política, lo anterior nos lleva a imaginar la existencia de un contrato social, el cual es regido por una “Carta Magna”, “Ley Suprema”, “Ley Superior”, o Constitución Política. La cual trae consigo de forma implícita las reglas de convivencia integrada por un marco jurídico protector de derechos sustanciales, individuales y colectivos y que organiza los poderes bajos los cuales será regido el Estado.

Así las cosas, se procede a presentar las Iniciativas Legislativas Populares, tramitadas en Colombia, en lo que sigue:

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR RADICADAS EN COLOMBIA Y MOTIVO DE INEFICIENCIA

Nº	AÑO PRESENTACIÓN	RECOLECCIÓN 1	RECOLECCIÓN 2	MOTIVO DE INEFICACIA
1	2012	5.000 firmas	59.500 firmas	Falta de firmas requeridas
2	2010	612 firmas, de los cuales 449 son válidos		Falta de firmas requeridas
3	2010	7.678 firmas, de los cuales 4.720 son válidos		Iniciativa retirada
4	2006	246,705 firmas	1,488,707 firmas	No prosperó ante el Congreso.
5	2005	314,081 firmas, de los cuales 293.850 son válidos	1.794.882 firmas	No prosperó ante el Congreso.

6	2004	4217 firmas de los cuales 4.359 firmas válidos.	4.535 firmas	No prosperó ante el Organo Legislativo Municipal
7	2004	279,085 de los cuales 226.254 votos válidos.		Iniciativa retirada
8	2002	130,927 firmas	425.130 firmas	Falta de firmas requeridas
9	2002	150.000 de los cuales 93.888 son válidos		Falta de firmas requeridas
10	2002	81.268 de los cuales salieron válidos 65.037 apoyos		Falta de firmas requeridas

Tabla 2. Iniciativa Legislativa Popular radicadas en Colombia y motivo de ineficiencia
Fuente: Construcción propia

Como se evidencia de la tabla 2. Los motivos por los cuales las iniciativas radicadas no han prosperado, entre los cuales encontramos la falta de cumplimiento de requisitos legales, específicamente del número de firmas recolectadas y aprobadas; también verificamos que se presentaron retiro de iniciativas por parte del comité encargado y por último se encuentra la falta de voluntad del legislativo, del Congreso y de los Consejos Municipales.

Por otra parte, es importante conocer, cual es el porcentaje de Iniciativas legislativas Populares presentadas en relación con las que fueron aprobadas y las que por diversas circunstancias no alcanzaron a ser estudiadas por el legislador.

PORCENTAJE DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN COLOMBIA

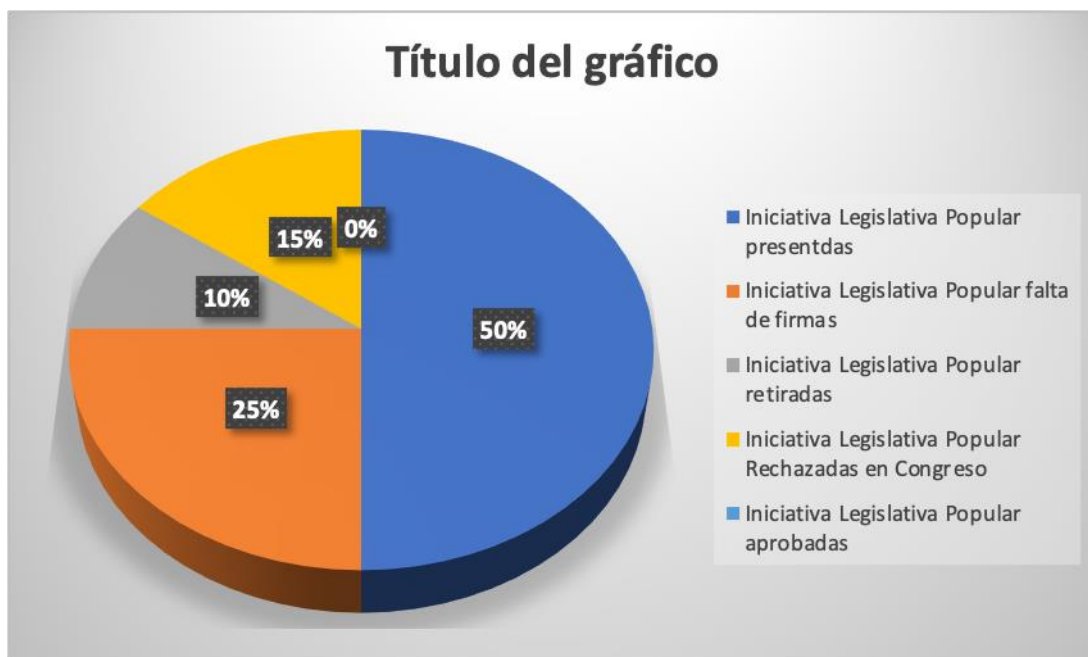


Figura 1. Porcentaje de Iniciativas Legislativas Populares en Colombia
Fuente: Construcción propia

Teniendo en cuenta las cifras presentadas y que fueron construidas con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, resulta incuestionable que el mecanismo de participación ciudadana no muestre resultados frente a las iniciativas presentadas, las tramitadas y las sancionadas como norma.

Así mismo, se muestra tabla 4, con las Iniciativas presentadas; su año de radicación, el objeto de la iniciativa, el fin que buscaba, la cantidad de firmas recolectadas en primera y segunda oportunidad y su resultado final, en lo que sigue:

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR TRAMITADAS EN COLOMBIA

AÑO	INICIATIVA LEGISLATIVA	FIRMAS	FIRMAS 2	RESULTADO
2012	Proyecto de Acuerdo: por el cual se prohíbe la circulación del carbón, se detalla la reglamentación de los fondos locales de desarrollo, se adoptan medidas respecto de la contribución de valorización y respecto de la mujer, juventud, movilidad, ambiente, educación, salud, vivienda, damnificados y deslizamientos, cultura y deporte, y se dictan otras disposiciones”.	5.000 firmas	59.500 firmas	El 3 de noviembre de 2012, se inscribió el Comité Promotor de la iniciativa. La revisión de apoyos en la segunda etapa, culminada en julio de 2013 declaró como no aprobada la iniciativa por apoyos válidos faltantes.
2010	Reglamentar la reacción a Municipio del Corregimiento de Mapasinga.	612 firmas, de los cuales 449 son válidos		Mediante Oficio DCE-174 del 15 de enero de 2010, se da respuesta a la revisión de las firmas que se recibieron para la iniciativa.
2010	Reglamentar la organización y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo para el Municipio de Tunja.	7.678 firmas, de los cuales 4.720 son válidos		Mediante Oficio DCE-015 del 05 de enero de 2010, se da respuesta a la revisión de las firmas que con concepto aprobatorio. La iniciativa sería retirada en el Concejo Municipal de Tunja en 2010.
2006	La Iniciativa Popular que busca modificar el Decreto Ley 2535 de 1993, por el cual se expiden armas, municiones y explosivos.	246,705 firmas	1,488,707 firmas	Tras la revisión y posterior aprobación por parte de Censo Electoral, la iniciativa no prosperó ante el Congreso.

2005	La Iniciativa Popular busca modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios, 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.	314,081 firmas, de los cuales 293.850 son válidos	1.794.882 firmas	El 28 de Agosto de 2006 se envió oficio al presidente del Senado y la Cámara de Representantes, adjuntando certificación, texto de la iniciativa y exposición de motivos. La iniciativa no prosperó en el Congreso.
2004	Ley Estatutaria por medio de la cual se establece el sistema nacional de planificación participante, promovida por Concejales.	4217 firmas de los cuales 4.359 firmas válidos.	4.535 firmas	Con la Resolución No. 3356 se inscribió la Iniciativa Popular Legislativa y Normativa promovida por Concejales, se expidió certificación donde se dice que el Vocero cumplió con los requisitos establecidos por la Ley 134 de 1994.
2004	Proyecto de Acto Legislativo para autorizar la reelección presidencial. Se ejerce el derecho reconocido a los ciudadanos por el Art. 155 de la Constitución Política y se propone modificar los artículos 197 y 204 para eliminar la prohibición de reelección presidencial y dar oportunidad a que el pueblo pueda reelegir a sus presidentes.	279,085 de los cuales 226.254 votos válidos.		Mediante la Resolución No.70 del 12 de enero de 2005, se aceptó la desistecia relacionada con la Iniciativa Popular Legislativa para autorizar la reelección presidencial, fue publicado en el Diario Oficial No. 45.810 del 2 de febrero de 2005.

2002	Con la expedición de la Constitución de 1991, la ley de la juventud (Ley 375/1977) y otras normas posteriores al estado colombiano acoge la tendencia internacional por medio de la cual se amplían los espacios de participación y responsabilidad para los jóvenes, en consecuencia ese proceso debe involucrar también al Congreso de la República como Órgano titular del Poder Legislativo, para ello proponemos la reducción de edad como requisito para ser Congresista, Senador a los 25 años y Representante a los 22 años de edad.	130,927 firmas	425.130 firmas	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 se ordena archivar la Iniciativa mediante Certificación del 7 de mayo de 2003.
2002	En período de recesión económica el aumento de las tarifas de servicios públicos domiciliarios, debe ajustarse al momento del salario mínimo, también que los costos de los atentados terroristas no deben trasladarse a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social, Reforma de Servicios Públicos Leyes 142/632/689	150.000 de los cuales 93.888 son válidos		No cumplió con el requisito del 5 por mil del censo electoral, se ordena archivar la solicitud.

Tabla 3. Iniciativa Legislativa Popular tramitadas en Colombia

Fuente: Construcción propia- Datos Registraduría Nacional del Estado Civil.

finalmente, frente a la discusión es oportuno referirse a la eficacia y eficiencia de la norma estudiada; se debe reiterar que al tratarse de una norma constitucional, que a su vez se relaciona directamente con un principio, es complejo verificar su eficacia desde la óptica sociológica, en el sentido formal, la norma es eficaz cuando la misma tiene la facultad de generar consecuencias en derecho, la Iniciativa Legislativa Popular en teoría cumple con el requisito, sin embargo, desde la sanción de la L. 234/1994, se encuentra que ningún proyecto

presentado a sido sancionado.

4. CONCLUSIONES

Retomando la discusión de las problemáticas planteadas a lo largo de la presente investigación, es posible afirmar que la eficacia de una norma jurídica está plenamente ligada a varios aspectos; desde la concepción sociológica la norma deberá verificar si está siendo cumplida o no por quienes están obligados a respetarla, ahora bien, en el caso materia de examen, la Iniciativa Popular Legislativa deberá ser cumplida por la sociedad en general, eso puede ser una interpretación en sentido amplio; sin embargo, se debe agregar un elemento indispensable, esto es quien tiene la posibilidad, la facultad de cumplirla o abstenerse de hacerlo; revisemos, el ciudadano común, puede sustraerse de proponer o presentar una Iniciativa, evidentemente, ahora el ciudadano tiene la facultad o potestad de tomar la decisión de revisar o no la propuesta, no, la facultad es exclusiva de la rama del poder legislativo.

Continuando con el análisis de potestad de cumplimiento de la norma, es la rama ejecutiva del poder público, la que tiene la potestad de brindar el apoyo necesario para que los ciudadanos conozcan esta importantísima herramienta que le pertenece, también es el único que podrá brindar los mecanismos de difusión para poder realizar la pedagogía requerida, buscando que el pueblo pueda conocer el mecanismo instituido por la Const/91; el Ejecutivo es decir el gobierno de turno, tiene diversos instrumentos que le permiten decidir entre si apoya las iniciativas o no, como también su difusión para que se lleve a cabo; el ciudadano no tiene esta facultad, por lo cual desde la revisión sociológica quien tiene la obligación de acatar la norma es el ejecutivo y el legislativo; ejemplo claro se presentó en el apartado de derecho comparado de esta investigación, la experiencia de la República de Costa Rica, en la cual se incorporó Oficina de Iniciativa Popular.

Por su parte, si verificamos su eficacia desde la óptica jurídica, que de acuerdo lo señalado por la Honorable C. Const., Sent. C-873, 30 de sep 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, para lo cual será necesario verificar dos puntos: El primero de ellos, será frente a las consecuencias que genera la norma en derecho; estaremos de acuerdo que es evidente la fuerza de la norma para generar consecuencias jurídicas, este punto se verifica por cuanto se han presentado diez Iniciativas Legislativas Populares, eso genero actividad por parte de los ciudadanos y la administración; ahora frente a que la norma es cumplida o no en realidad, esta expresión puede prestarse para interpretaciones y lecturas desde un sin fin de punto de vista personales, dado que este trabajo de investigación procura desde la hermenéutica jurídica vislumbrar evidenciar y discurrir ideas acerca de los temas expuestos, se presenta el punto del autor, en los siguientes términos: El término realidad es utilizado para etiquetar un acto o serie de actos que hacen parte del pasado, por cuanto sucedieron y su prueba es tan evidente que es irrefutable, a partir de lo anterior, los datos consignados en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil, son aplastantes, a la fecha de elaboración de esta investigación no hay sancionado ningún proyecto de Iniciativa Legislativa Popular, es la única realidad que existe, es inmodificable.

Ahora bien, de la revisión de cómo funciona la Iniciativa Popular Legislativa en otros Estados, se pudieron advertir diversos puntos a mejorar para que esta herramienta de democracia participativa deje de ser una herramienta y se eleve a derecho fundamental en nuestro país; es el caso de Uruguay, por encima de cualquier otro país de la región, en donde el mecanismo funciona como materialización de la participación directa y no representativa; el pueblo de ese país, no requiere que el legislador debata y sancione o apruebe una norma que fue presentada por el poder supremo, de comienzo a final; la herramienta está diseñada para que sea el pueblo quien pueda ejercer esa facultad de proponer políticas para su beneficio; no es el caso de Colombia, el legislador mezquino considera que somos como pueblo un niño o adolescente que no sabe que quiere y que no tiene la capacidad de autodeterminarse; solo es tratado como adulto cuando se trata de elegir a quienes gobiernan.

Finalmente, frente a la discusión planteada se debe señalar que de conformidad con la eficacia jurídica planteada por la Corte, la Iniciativa Legislativa Popular es ineficaz, por las razones expuestas, pero no solo es fundamental conceptualizar acerca de tal presupuesto; para esta investigación es importante por un momento detenerse en la consecuencia de la ineficacia, la fundamental es la participación democrática, no es posible que si el alma de la norma, hablando de la Const/91, fue dotar al pueblo de mecanismos de participación democrática, estos sean saludos a la bandera o un decálogo de buenas intenciones, de normas sin dientes que no permiten concretar lo expuesto por la C. Const., Sent. C-180, 23 agos 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara. Lo anterior significa que si queremos tomar el camino adecuado debemos transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, en palabras de Bobbio, N. (1986), “la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa”. (s.p)

5. BIBLIOGRAFÍA

- Arrubla Sánchez, R. (2017). Teoría Constitucional.
- Atienza Manuel Introducción al Derecho [Libro]. - México D.F.: Distribuciones Fontamara S.A., 1998.
- Bobbio, N. (1986) "El futuro de la Democracia", trad. de José F. Fernández Santillán. México.
- Burdeau, G. (1986). Tratado de ciencia política. Universidad Nacional Autónoma.
- Calsamiglia, A. (1988). Justicia, eficiencia y derecho. Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 1, 305-335.
- Caballero Álvarez, R. (2019). Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley. Boletín mexicano de derecho comparado, 52(154), 411-423.
- Cotterrell Roger Introducción a la Sociología del Derecho [Libro]. - Barcelona: Ariel, 1991.
- Consejo Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), Panorama social de América Latina 2005, Santiago: CEPAL.
- García Montero, M. (2004). El procedimiento legislativo en América Latina.
- García Villegas M. (1993). La Eficacia Simbólica del Derecho. Examen de Situaciones Colombianas [Libro]. - Bogotá: Editoriales Uniandes.
- González Ordovás María José Ineficacia, Anomia y Fuentes del Derecho [Libro]. - Madrid: Dykinson, 2003.
- Hobbes, T., & Sarto, M. S. (1974). Leviatán: o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil. Editorial Universitaria.
- Kelsen H, Bulygin E.y Walter R. (2005). Validez y Eficacia del Derecho [Libro]. - Buenos Aires : Editorial Astrea.
- Kelsen, H. (2020). Teoría pura del derecho. Eudeba.
- Locke, J. (1976). Ensayo sobre el gobierno civil. Madrid. Editorial Aguilar.
- Naranjo, V. (2003). Teoría constitucional e instituciones políticas. Temis. ISBN 958-35-0432-7.

- Negri, A. (2006). La constitución de lo común. *Redes. com: revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, (3), 171-178.
- Ordovás, M. J. G. (2003). Ineficacia, anomia y fuentes del derecho (Vol. 28). *Publidisa*.
- Ruiz, E. M. (2008). Enseñanza de la técnica legislativa. *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, 6(11), 63-91.
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Fondo de cultura económica.
- Suárez Antón, Orestes y Welp, Yanina. (2019). ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 54, pp. 106-126.
- Viamonte, C. S. (1925). *Derecho político: ensayos*. J. Samet.
- Velasco, E. S. (1985). Las características primordiales de la Constitución original de 1886. *Estudios de derecho*, 44(107), 166-183.
- Vilajosana Josep M. *Funciones del Derecho: Un Marco Conceptual [Publicación periódica]*. - Turín: *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, 2006. - Vol. VIII.

REFERENCIAS JURÍDICAS

- Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes, Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.
- C. Const., Sent. C-180, 23 agos 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- C. Const., Sent. C-873, 30 de sep 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
- Constitución Política de Colombia (1991), (6 edición). Ed Andes S.A.