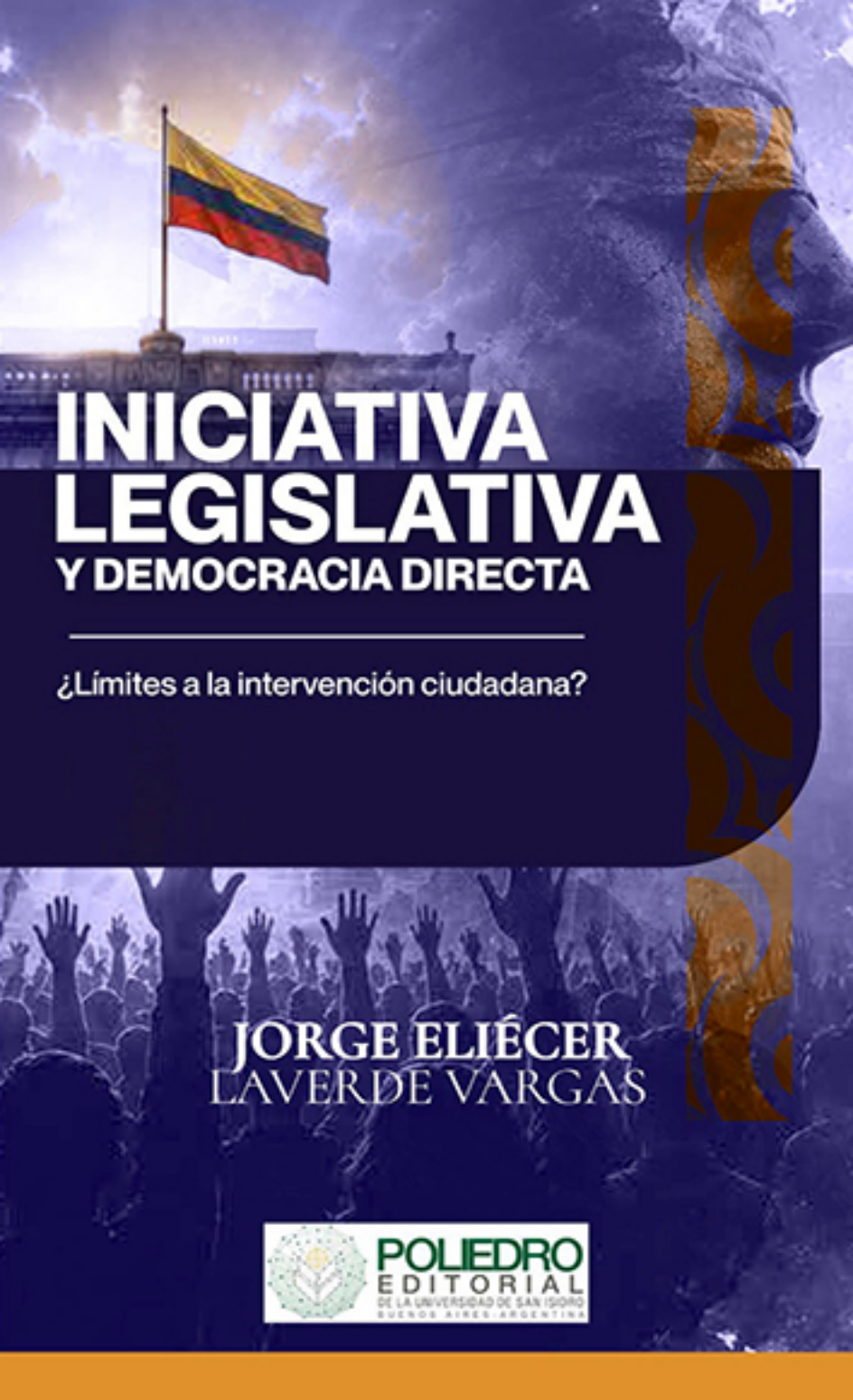




INICIATIVA LEGISLATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA

¿Límites a la intervención ciudadana?

JORGE ELIÉCER
LAVERDE VARGAS

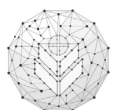


POLIEDRO
EDITORIAL
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN ISIDORO
BUENOS AIRES - ARGENTINA

**INICIATIVA LEGISLATIVA
Y DEMOCRACIA DIRECTA
¿LÍMITES A LA INTERVENCIÓN CIUDADANA?**

**INICIATIVA LEGISLATIVA
Y DEMOCRACIA DIRECTA
¿LÍMITES A LA INTERVENCIÓN CIUDADANA?**

JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS



POLIEDRO
EDITORIAL
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN ISIDRO

Laverde Vargas, Jorge Eliécer

Iniciativa legislativa y democracia directa : ¿límites a la intervención ciudadana? / Jorge Eliécer Laverde Vargas. - 1a ed. - Beccar : Poliedro Editorial de la Universidad de San Isidro, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91758-7-5

1. Derecho Constitucional . 2. Derecho Administrativo. I. Título.

CDD 342

ISBN 978-631-91758-7-5



Poliedro Editorial de la Universidad de San Isidro

Universidad de San Isidro Dr. Plácido Marín

Av. del Libertador 17175 Beccar (B1643CRD),

Buenos Aires, Argentina

<https://usi.edu.ar/>

Poliedro Editorial de la Universidad de San Isidro es propiedad
de la Fundación de Estudios Superiores Dr. Plácido Marín

Autorizada provisoriamente por Decreto PEN Nro. 1642/2012
conforme a lo establecido en el artículo 64 inciso "c" de la
Ley 24521

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO PRIMERO	
DEMOCRACIA DIRECTA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA E INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA	23
I. Democracia antigua y democracia moderna	23
II. Igualdad política y soberanía popular	30
III. Gobierno representativo y representación política	38
IV. Democracia representativa y soberanía popular	46
V. Democracia participativa y democracia deliberativa	53
VI. Concepto y fundamentos e la democracia directa	62
VII. La iniciativa legislativa ciudadana como mecanismo de democracia directa	70
VIII. Democracia directa y democracia representativa: Complementariedad, tensiones y desafíos contemporáneos	78

CAPÍTULO SEGUNDO

LÍMITES DEMOCRÁTICOS Y CONSTITUCIONALES

DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA 89

- I. La tensión entre soberanía popular y constitucionalismo democrático 89
- II. El desacuerdo político y los límites a la decisión popular 96
- III. Protección de derechos fundamentales y minorías como límites a la iniciativa legislativa ciudadana 103
- IV. Democracia constitucional y límites materiales de la iniciativa legislativa ciudadana 112

CAPÍTULO TERCERO

POPULISMO, PUNITIVIDAD Y RIESGOS

DE EROSIÓN CONSTITUCIONAL EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA 123

- I. Democracia directa y populismo: Fundamentos teóricos de una relación problemática 123
- II. La representación exclusiva del pueblo y el problema del antipluralismo 133
- III. Referendos, iniciativas populares y captura plebiscitaria 141
- IV. Salvaguardias institucionales frente a los riesgos populistas y plebiscitarios 150

CAPÍTULO CUARTO

LA INICIATIVA LEGISLATIVA

CIUDADANA EN COLOMBIA: ALCANCE

Y LÍMITES CONSTITUCIONALES 163

Contenido

I.	Fundamentos constitucionales de la iniciativa legislativa ciudadana en el Estado social y democrático de derecho	163
II.	Evolución legislativa: De la Ley 134 de 1994 a la Ley 1757 de 2015	171
III.	Límites materiales de la iniciativa legislativa ciudadana en la Constitución, la Ley 1757 de 2015 y la jurisprudencia constitucional colombiana	179
IV.	Límites procedimentales: Umbrales, requisitos de apoyo ciudadano, controles institucionales y trámite legislativo	189
CONCLUSIONES		199
BIBLIOGRAFÍA		209
EL AUTOR		217

INTRODUCCIÓN*

Como señalan ELOY GARCÍA LOPES, ELISABETTA PALICI DI SUNI y MARTIN A. ROGOFF,

... en muchas jurisdicciones hoy en día estamos presenciando un crecimiento significativo de la democracia directa. En nuestro mundo cada vez más complejo y globalizado, en donde las distancias y los particularismos están tendiendo a desaparecer, la necesidad de la participación directa de los ciudadanos, como en la pequeña *polis* griega, está aumentando dramáticamente¹.

Así, la iniciativa legislativa y la democracia directa son dos elementos fundamentales en las democracias contemporáneas, en aras de garantizar

* Este trabajo fue presentado en una versión más corta como mi tesis para el Programa de Altos Estudios Posdoctorales en Derecho para Doctores Iberoamericanos de la Universidad de Bolonia en Italia, aprobada en julio de 2026.

1 ELOY GARCÍA LOPES, ELISABETTA PALICI DI SUNI y MARTIN A. ROGOFF. *Direct Democracy in Comparative Law*, The Hague, Eleven International Publishing, 2018, p. 1.

sistemas democráticos más inclusivos y representativos, de esta manera, se puede considerar que la iniciativa legislativa empodera al ciudadano y a la población, pues, al darles voz en la creación de normas que los atañen y afectan en su vida cotidiana, se fomenta su sentido de pertenencia y responsabilidad hacia el sistema político, lo cual se espera que también sirva para fomentar su respeto hacia las normas, tanto las que son fruto de su participación como aquellas que son emitidas por el órgano legislativo. Empero, la iniciativa legislativa tiene aspectos que han sido objeto de censura, como lo son, entre otros, la manipulación de la ciudadanía por grupos de interés, la falta de información adecuada por parte de los ciudadanos sobre el tema objeto de la iniciativa, la imposición de perspectivas ideológicas que van en contra de los derechos de minorías, la asunción de modelos del derecho que no respetan las libertades y que pueden representar un retroceso a sistemas jurídicos superados por tal deficiencia, la dificultad logística y el alto costo económico que representa para un Estado la consulta a la ciudadanía frente a cada decisión que deba tomarse en material legislativa.

De este modo, la relación entre democracia directa y democracia representativa constituye uno de los debates más persistentes y complejos de la teoría política y constitucional contemporánea. Desde la consolidación del constitucionalismo democrático

moderno, la participación ciudadana ha dejado de concebirse solo como el acto periódico de elegir representantes, para convertirse en una dimensión más amplia de intervención en los asuntos públicos, en este contexto, la iniciativa legislativa ciudadana ha adquirido una relevancia creciente como mecanismo que permite a los ciudadanos intervenir en forma directa en la formación de la voluntad legislativa del Estado, su reconocimiento responde a la aspiración de fortalecer la soberanía popular, ampliar los canales de participación política y reducir la distancia entre gobernantes y gobernados, sin embargo, la expansión de este mecanismo también ha suscitado interrogantes acerca de los límites que pueden imponerse a su ejercicio sin afectar el núcleo esencial de la democracia, la cuestión resulta relevante en sociedades constitucionales caracterizadas por el pluralismo político, la protección de los derechos fundamentales y la existencia de procedimientos institucionales destinados a garantizar la estabilidad del orden democrático.

Sobre la cuestión, la literatura especializada ha mostrado que la democracia directa no puede analizarse como una categoría homogénea ni como una alternativa simple a la representación política, DAVID ALTMAN sostiene que los mecanismos de democracia directa constituyen instituciones diversas cuyos efectos dependen de variables como su diseño normativo, los actores facultados para acti-

varlos y el contexto político en el que operan². En sentido similar, MATT QVORTRUP destaca que la democracia directa contemporánea comprende una pluralidad de instrumentos –entre ellos la iniciativa legislativa popular, el referendo y la revocatoria del mandato– cuyas consecuencias institucionales varían de modo significativo según las reglas que regulan su funcionamiento³. Estas observaciones sugieren que el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana exige superar aproximaciones binarias que la presentan como una expresión absoluta de la soberanía popular o, por el contrario, como una amenaza inherente para la democracia representativa.

En esta línea, la discusión adquiere una complejidad adicional cuando se examina desde la perspectiva de la teoría democrática, ROBERT A. DAHL⁴ afirma que una de las exigencias fundamentales de la democracia consiste en garantizar oportunidades efectivas para que los ciudadanos participen en la formación de las decisiones colectivas⁵,

2 DAVID ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 1 y ss.

3 MATT QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, Manchester, Manchester University Press, 2013, pp. 3 y ss.

4 Inwood, Iowa, 17 de diciembre de 1915-Hamden, Connecticut, 5 de febrero de 2014.

5 ROBERT A. DAHL. *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 108 y 109.

del mismo modo, CAROLE PATEMAN sostiene que la participación política posee un valor intrínseco porque contribuye al desarrollo de capacidades cívicas y fortalece la legitimidad de las instituciones democráticas⁶, por su parte, BENJAMIN R. BARBER⁷ defiende una concepción de democracia fuerte basada en la intervención activa de los ciudadanos en la deliberación y adopción de decisiones públicas bajo el argumento de que la ciudadanía democrática no puede reducirse a la mera elección de representantes⁸. Desde estas perspectivas, la iniciativa legislativa ciudadana aparece como una manifestación significativa de la participación democrática, en la medida en que permite a los ciudadanos intervenir en la agenda legislativa y promover transformaciones normativas sin depender de manera exclusiva de los órganos representativos.

No obstante, la ampliación de los mecanismos participativos ha generado también importantes cuestionamientos, en consecuencia, por ejemplo, GIOVANNI SARTORI⁹ advierte que la democracia moderna no puede prescindir de las instituciones representativas debido a la complejidad de las socie-

6 CAROLE PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 42.

7 New York, 2 de agosto de 1939-24 de abril de 2017.

8 BENJAMIN BARBER. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 2003, pp. xv y ss.; 117 y ss.

9 Florencia, 13 de mayo de 1924-4 de abril de 2017.

dades contemporáneas y a la imposibilidad práctica de trasladar de modo permanente todas las decisiones al cuerpo electoral¹⁰. Por su parte, BERNARD MANIN¹¹ sostiene que la representación política no constituye una desviación de la democracia, sino una forma específica de organización democrática desarrollada a lo largo de la historia para canalizar la participación ciudadana en sociedades extensas y complejas¹². NADIA URBINATI profundiza esta idea al sostener que representación y participación no deben concebirse como principios opuestos, sino como dimensiones complementarias de un mismo proyecto democrático¹³, en consecuencia, estas aproximaciones permiten cuestionar la premisa según la cual toda ampliación de la intervención directa de los ciudadanos implica en forma necesaria una profundización de la democracia.

La problemática se vuelve aún más relevante cuando se incorpora la perspectiva del constitucionalismo democrático, en tal sentido, RONALD M.

10 GIOVANNI SARTORI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol. I, "The Contemporary Debate", New Jersey, Chatham House Publishers, 1987, p. 115.

11 Marsella, 19 de abril de 1951-1.º de noviembre de 2024.

12 BERNARD MANIN. *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 234 y 235.

13 NADIA URBINATI. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, pp. 37 y ss.

DWORKIN¹⁴ sostiene que la legitimidad de una comunidad política no depende tan solo de la regla de la mayoría, sino también del respeto a principios fundamentales de justicia e igualdad que limitan el ejercicio del poder político¹⁵, de otro lado, JEREMY WALDRON reconoce la centralidad de la participación democrática, pero enfatiza que las sociedades pluralistas se caracterizan por desacuerdos profundos acerca de cuestiones morales y políticas, circunstancia que exige instituciones capaces de gestionar legítimamente dichos desacuerdos¹⁶, por su parte, BRUCE ACKERMAN distingue entre la política ordinaria y los momentos constitucionales de decisión popular al subrayar que no toda manifestación de la voluntad ciudadana posee la misma relevancia constitucional¹⁷. Estas teorías sugieren que la democracia constitucional requiere encontrar un equilibrio entre la participación ciudadana y la preservación de principios fundamentales que garanticen la continuidad del orden democrático.

14 Rhode Island, 11 de diciembre de 1931-Londres, 14 de febrero de 2013.

15 RONALD MYLES DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, reimp., Cambridge, Harvard University Press, 2005, pp. 2 y ss.

16 JEREMY WALDRON. *Law and Disagreement*, reimp., Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 1 y ss.

17 BRUCE ACKERMAN. *We the People. Foundations*, Cambridge, Harvard University Press, 1991, pp. 6 y ss.

Ahora, la experiencia comparada demuestra, además, que la expansión de los mecanismos de democracia directa puede generar efectos ambivalentes, JOHN G. MATSUSAKA indica que la iniciativa popular puede corregir desviaciones de la representación política y acercar las decisiones públicas a las preferencias ciudadanas¹⁸, sin embargo, ELISABETH R. GERBER advierte que estos mecanismos pueden ser capturados por grupos de interés con capacidad económica suficiente como para influir en la formación de la opinión pública y en la promoción de determinadas iniciativas¹⁹, de igual manera, JAN-WERNER MÜLLER y YASCHA MOUNK han señalado que determinadas formas de apelación directa al pueblo pueden favorecer dinámicas populistas caracterizadas por la deslegitimación del pluralismo político y la erosión de los controles institucionales²⁰. Estas teorías evidencian que la discusión sobre la iniciativa legislativa ciudadana no puede limitarse a la ampliación o restricción de la partici-

18 JOHN G. MATSUSAKA. *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2008, pp. 2 a 7.

19 ELISABETH R. GERBER. *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, Princeton University Press, 1999, pp. 4 a 12.

20 JAN-WERNER MÜLLER. *What Is Populism?*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016, pp. 3 y 4; YASCHA MOUNK. *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge, Harvard University Press, 2018, pp. 25 a 33.

pación, sino que debe incorporar consideraciones relacionadas con la calidad democrática, la protección de las minorías y la preservación del constitucionalismo.

En Colombia, el debate posee una relevancia especial debido a que la Constitución Política de 1991 transformó el modelo democrático tradicional al definir al Estado colombiano como una democracia participativa y reconocer múltiples mecanismos de intervención ciudadana en los asuntos públicos. La iniciativa legislativa ciudadana fue concebida como un derecho político fundamental destinado a permitir que los ciudadanos participaran en la conformación, el ejercicio y control del poder político, esta orientación fue desarrollada primero por la Ley 134 de 31 de mayo de 1994²¹ y más adelante por la Ley 1757 de 6 de julio de 2015²², a su vez, la Corte Constitucional ha construido una sólida línea jurisprudencial en la que reconoce la importancia de los mecanismos participativos, pero también la legitimidad de determinados límites materiales y

21 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, *Diario Oficial*, n.º 41.373, de 31 de mayo de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648559>].

22 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>].

procedimentales orientados a preservar los principios estructurales del Estado constitucional. Las sentencias C-180 de 14 de abril de 1994²³, T-637 de 15 de junio de 2001²⁴, C-141 de 2010, C-397 de 25 de mayo de 2010²⁵ y C-150 de 8 de abril de 2015²⁶ constituyen referentes fundamentales para comprender la forma en que el ordenamiento jurídico colombiano ha intentado armonizar participación ciudadana, representación política y constitucionalismo.

A partir de estas consideraciones, la presente investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son los límites constitucionalmente legítimos a la intervención ciudadana mediante la iniciativa legislativa y cómo se justifican en el marco de la relación entre democracia directa y democracia constitucional? La hipótesis que orienta el trabajo sostiene que los límites impuestos a la iniciativa legislativa ciudadana son compatibles con el prin-

23 M. P.: HERNANDO HERRERA VERGARA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-180-94.htm>].

24 M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-637-01.htm>].

25 M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-397-10.htm>].

26 M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-150-15.htm>].

cipio democrático siempre que tengan como finalidad proteger los derechos fundamentales, garantizar el pluralismo político, preservar la deliberación democrática y salvaguardar la estructura básica del Estado constitucional. Bajo esta premisa, la investigación defenderá que la iniciativa legislativa ciudadana no constituye una alternativa a la democracia representativa, sino un mecanismo complementario que debe operar dentro de un marco constitucional destinado a armonizar soberanía popular, participación política y protección de los valores fundamentales de la democracia.

Este trabajo adopta una metodología cualitativa de carácter jurídico-dogmático y teórico-comparado, el análisis se fundamenta en la literatura clásica y contemporánea sobre teoría democrática, democracia directa, constitucionalismo, representación política, populismo y participación ciudadana, así como la normativa y jurisprudencia colombiana relevantes. Se empleará una técnica de análisis documental orientada a identificar los fundamentos normativos y teóricos de la iniciativa legislativa ciudadana, los argumentos que justifican sus límites constitucionales y las principales tensiones existentes entre democracia directa y democracia representativa. Sumado a lo anterior, se utilizará el método comparado para examinar las experiencias y debates desarrollados en otras democracias constitucionales, con el propósito de contextuali-

zar de manera crítica el caso colombiano dentro de las discusiones contemporáneas sobre participación ciudadana y constitucionalismo democrático.

CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA DIRECTA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA E INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA

I. DEMOCRACIA ANTIGUA Y DEMOCRACIA MODERNA

La distinción entre democracia antigua y democracia moderna constituye uno de los puntos de partida fundamentales para comprender la evolución histórica de la participación política y, en particular, el surgimiento de mecanismos contemporáneos de intervención ciudadana como la iniciativa legislativa popular. Aunque ambas formas de organización política comparten la idea general de que la autoridad legítima debe derivar del pueblo, difieren mucho en cuanto a sus presupuestos sociales, sus estructuras institucionales, sus mecanismos de toma de decisiones y su comprensión de la ciudadanía. La confusión entre estos dos modelos ha generado frecuentes equívocos en la teoría democrática, en especial, cuando se pretende trasladar categorías

propias de la *polis* griega a los Estados constitucionales contemporáneos. Por esta razón, resulta indispensable examinar las características distintivas de cada modelo antes de analizar la posición que ocupa la iniciativa legislativa popular dentro de la democracia constitucional moderna.

La democracia antigua alcanzó su máxima expresión en la Atenas clásica, en donde los ciudadanos ejercían las funciones de deliberación y decisión sobre los asuntos públicos. En este modelo, la participación política no era concebida como un derecho excepcional ni como una actividad reservada a representantes especializados, sino como una función ordinaria inherente a la condición de ciudadano. La Asamblea ateniense constituía el principal órgano de decisión política y permitía que los ciudadanos intervinieran en la adopción de medidas legislativas, militares y administrativas, este esquema respondía a las características particulares de la *polis*, una comunidad territorialmente reducida, con una población limitada y con un concepto restringido de ciudadanía, en consecuencia, la democracia antigua descansaba sobre la posibilidad material de reunir a quienes integraban el cuerpo político para deliberar y decidir en forma colectiva sobre los asuntos comunes.

Sin embargo, la experiencia ateniense no puede ser idealizada ni presentada como una manifestación

plena de los principios democráticos contemporáneos. La ciudadanía estaba limitada a una minoría de la población y excluía a mujeres, esclavos y extranjeros, además, la participación política directa dependía de condiciones demográficas y territoriales que no pueden reproducirse en las sociedades modernas, por ello, numerosos autores han advertido que la democracia contemporánea no constituye una simple prolongación institucional de la democracia ateniense y se señala que la evolución histórica de la democracia ha supuesto una transformación profunda de sus fundamentos institucionales, hasta el punto de que la democracia moderna debe ser comprendida como una realidad distinta de la antigua. Esta transformación se explica, en buena medida, por la imposibilidad material de reproducir mecanismos de autogobierno directo en comunidades políticas de gran escala.

La transición hacia la democracia moderna estuvo bastante vinculada al surgimiento del Estado nacional y a la expansión territorial y demográfica de las comunidades políticas. A medida que las sociedades se hicieron más extensas y complejas, la participación directa de todos los ciudadanos en cada decisión pública dejó de ser viable, en este contexto surgió el *gobierno representativo* como una solución institucional destinada a preservar la legitimidad democrática dentro de estructuras políticas mucho más amplias que las antiguas ciu-

dades-Estado. BERNARD MANIN ha demostrado que esta transformación no consistió solo en adaptar la democracia antigua a una escala superior, sino en la creación de una forma de gobierno con principios propios. En particular, los fundadores del gobierno representativo rechazaron la idea de que los representantes estuvieran jurídicamente sometidos a instrucciones obligatorias de sus electores. Según explica MANIN, los revolucionarios estadounidenses y franceses consideraban que los representantes debían conservar independencia de juicio y autonomía política durante el ejercicio de sus funciones, lo que implicaba un claro distanciamiento respecto de los modelos clásicos de mandato imperativo²⁷.

Esta diferencia resulta crucial para comprender la especificidad de la democracia moderna, mientras la democracia antigua descansaba sobre la identidad entre gobernantes y gobernados, la democracia moderna se construyó sobre la representación política. Como señala MANIN, el gobierno representativo surgió como una alternativa institucional al autogobierno directo de la antigüedad, no como una simple reproducción de este en condiciones diferentes. La representación permitió articular la soberanía popular con las exigencias organizativas

27 MANIN. *The Principles of Representative Government*, cit., p. 194.

de los grandes Estados modernos, convirtiéndose de manera progresiva en uno de los pilares fundamentales de la legitimidad democrática.

Sin embargo, la aparición de la representación política no eliminó la aspiración democrática de que el poder político encontrara su fundamento último en la voluntad de los ciudadanos, por el contrario, la democracia moderna reformuló esa aspiración mediante instituciones capaces de traducir las preferencias ciudadanas en decisiones colectivas. ROBERT DAHL explica que esta transformación histórica dio lugar a formas de organización política que ya no podían identificarse con la democracia directa clásica, razón por la cual propuso el concepto de poliarquía para describir los regímenes democráticos existentes. Según DAHL, los sistemas políticos modernos deben ser evaluados en función de su capacidad para responder a las preferencias de los ciudadanos considerados como políticamente iguales, aun cuando no reproduzcan las condiciones del autogobierno directo de las ciudades antiguas²⁸.

La distinción entre democracia antigua y moderna también se refleja en la concepción de la ciudadanía. En la tradición clásica, esta implicaba una participación directa y permanente en el gobierno de

28 DAHL. *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 1.

la comunidad. En contraste, la ciudadanía moderna se ha desarrollado sobre todo a través de mecanismos representativos, electorales y constitucionales, esta transformación ha generado intensos debates acerca de la suficiencia de la representación política como fundamento de la legitimidad democrática. Diversos autores han señalado que la reducción de la participación ciudadana a la elección periódica de representantes puede generar fenómenos de distanciamiento entre gobernantes y gobernados, que debilitan el vínculo entre ciudadanía y poder político.

Como respuesta a estas preocupaciones, surgieron durante el siglo XX las teorías participativas de la democracia. PATEMAN critica las concepciones que reducen la democracia a un simple procedimiento electoral y sostiene que la participación constituye un elemento indispensable para el desarrollo pleno de la ciudadanía democrática. En su obra clásica afirma que todavía es posible construir una teoría moderna de la democracia que mantenga la participación en el centro de su estructura conceptual: "Aún podemos tener una teoría moderna y viable de la democracia que mantenga la noción de participación en su corazón"²⁹. Esta afirmación refleja una de las principales diferencias entre las teorías democráticas contemporáneas y las concepciones

29 PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, cit., p. 111.

puramente representativas desarrolladas durante gran parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

No obstante, la recuperación contemporánea de la participación ciudadana no implica un retorno a la democracia antigua, incluso las teorías participativas reconocen que las sociedades modernas requieren instituciones representativas y procedimientos complejos de toma de decisiones. La cuestión central ya no consiste en sustituir la representación por la participación directa, sino en determinar cómo ambas dimensiones pueden coexistir dentro de un mismo sistema político. Esta preocupación se encuentra presente tanto en las teorías participativas como en las deliberativas, las cuales buscan ampliar las oportunidades de intervención ciudadana sin desconocer las exigencias organizativas de los Estados constitucionales contemporáneos. Desde esta perspectiva, la democracia moderna puede entenderse como una síntesis institucional entre soberanía popular, representación política, participación ciudadana y protección constitucional de derechos. A diferencia de la democracia antigua, no descansa sobre la intervención directa y permanente de todos los ciudadanos en cada decisión pública, sin embargo, tampoco se limita a la mera elección periódica de representantes, su evolución histórica ha conducido a la incorporación progresiva de mecanismos participativos destina-

dos a complementar las instituciones representativas y a fortalecer la legitimidad democrática de los procesos de decisión colectiva.

La distinción entre democracia antigua y democracia moderna resulta relevante para el objeto de esta investigación. La iniciativa legislativa popular constituye un mecanismo que permite ampliar la intervención ciudadana en la producción normativa, pero opera dentro de un sistema representativo y constitucionalmente limitado. Su finalidad no consiste en restaurar las instituciones de la democracia ateniense, sino en fortalecer la capacidad de los ciudadanos para influir en la agenda legislativa sin eliminar el papel del Congreso ni las garantías propias del Estado constitucional, por esta razón, el análisis de la iniciativa legislativa popular exige comprender que la democracia contemporánea se desarrolla en un espacio intermedio entre la representación y la participación, entre la voluntad mayoritaria y la protección de los derechos fundamentales, y entre el ideal clásico de autogobierno y las exigencias institucionales de las sociedades modernas.

II. IGUALDAD POLÍTICA Y SOBERANÍA POPULAR

La igualdad política y la soberanía popular constituyen los dos pilares normativos sobre los cuales se ha construido la teoría democrática moderna.

Aunque ambos conceptos poseen antecedentes remotos en la filosofía política clásica, su formulación contemporánea es el resultado de un largo proceso de transformación intelectual e institucional que alcanzó especial relevancia a partir de las revoluciones constitucionales de los siglos XVIII y XIX. En términos generales, la igualdad política expresa la idea según la cual todos los miembros de la comunidad política poseen un valor equivalente en el proceso de formación de la voluntad colectiva, mientras que la soberanía popular implica que la autoridad legítima del Estado encuentra su fundamento último en el pueblo y no en fuentes externas de poder. La estrecha relación entre ambos principios explica que la evolución histórica de la democracia haya estado acompañada por una progresiva ampliación de la ciudadanía política y por la búsqueda de mecanismos destinados a garantizar una participación cada vez más inclusiva en los asuntos públicos.

La teoría democrática contemporánea ha insistido en que la igualdad política constituye una condición indispensable para la legitimidad del poder. DAHL desarrolla esta idea al sostener que una característica fundamental de la democracia consiste en la capacidad permanente del Gobierno para responder a las preferencias de sus ciudadanos considerados como políticamente iguales. En una de las formulaciones más influyentes de la teoría demo-

crática moderna, él afirma lo siguiente: “supongo que una característica clave de una democracia es la continua respuesta del Gobierno a las preferencias de sus ciudadanos, considerados como iguales políticos”³⁰. Esta definición resulta relevante porque sitúa la igualdad política en el núcleo mismo de la democracia y no como una consecuencia secundaria de ella. Desde esta perspectiva, un régimen político no puede considerarse plenamente democrático si determinados sectores de la población carecen de oportunidades efectivas para influir en las decisiones públicas o si las preferencias de algunos ciudadanos reciben un tratamiento privilegiado frente a las de otros.

La importancia de la igualdad política se hace aún más evidente cuando DAHL identifica las condiciones mínimas que deben existir para que un Gobierno pueda calificarse como democrático. Según su planteamiento, los ciudadanos deben tener la oportunidad de formular sus preferencias, expresarlas en público y lograr que sean consideradas por el Gobierno sin discriminación derivada de su contenido o de la identidad de quienes las sostienen³¹. La igualdad política no implica, por tanto, la uniformidad de opiniones ni la eliminación de los conflictos sociales, sino la existencia de condiciones institucionales que permitan que las distintas

30 DAHL. *Polyarchy. Participation and Opposition*, cit., p. 1.

31 Ibid., p. 2.

preferencias ciudadanas participen en condiciones más o menos equitativas dentro del proceso democrático, esta concepción resulta importante para el análisis de la iniciativa legislativa popular, pues permite evaluar si los requisitos procedimentales impuestos a la participación ciudadana favorecen o dificultan el acceso igualitario a los mecanismos de intervención política.

La noción de soberanía popular se encuentra muy vinculada a esta concepción de la igualdad política, DAHL sostiene que la democracia se fundamenta en la idea de una comunidad integrada por individuos que se consideran mutuamente iguales desde el punto de vista político y que poseen la capacidad de gobernarse de modo colectivo. DAHL describe el ideal democrático como una asociación cuyos miembros “se consideran iguales políticamente, son soberanos colectivamente y poseen todas las capacidades, recursos e instituciones que necesitan para gobernarse a sí mismos”³². Aunque esta formulación corresponde a una concepción idealizada de la democracia, su importancia teórica radica en mostrar que la soberanía popular y la igualdad política constituyen principios complementarios: el pueblo solo puede ser soberano si quienes lo integran son reconocidos como políticamente iguales, y la igualdad política solo adquiere pleno sentido

32 DAHL. *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 14.

cuando los ciudadanos participan en la formación de la voluntad colectiva.

Sin embargo, la relación entre soberanía popular y democracia no puede comprenderse tan solo desde la perspectiva de las mayorías, una de las contribuciones más importantes de la teoría democrática contemporánea consiste en haber mostrado que la soberanía popular exige la protección de las minorías y del pluralismo político. GIOVANNI SARTORI advierte que la democracia no puede reducirse a la simple imposición de la voluntad mayoritaria porque ello implicaría excluir a una parte del pueblo de la propia comunidad política. En este sentido, recupera la afirmación según la cual “La característica fundamental de la democracia en el sentido en que usamos la palabra (independientemente de lo que significara para los griegos que la inventaron) es la concesión del derecho a la expresión política a las minorías”³³. Esta observación pone de manifiesto que la soberanía popular no puede identificarse solo con el gobierno de la mayoría, por el contrario, la legitimidad democrática exige reconocer la existencia de opiniones divergentes y garantizar que las minorías conserven la posibilidad de participar en el debate público y de aspirar de manera legítima a convertirse en mayorías futuras.

33 BURNHAM, citado en GIOVANNI SARTORI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol. I, “The Contemporary Debate”, New Jersey, Chatham House Publishers, 1987, p. 32.

La protección de la oposición constituye una consecuencia directa de esta concepción pluralista de la soberanía popular. SARTORI recoge una formulación clásica de GUGLIELMO FERRERO según la cual “la oposición es un órgano de soberanía popular tan vital como el Gobierno. Reprimir a la oposición es suprimir la soberanía del pueblo”³⁴. La importancia de esta afirmación radica en que desplaza el análisis de la soberanía popular desde una perspectiva puramente mayoritaria hacia una concepción institucional del pluralismo democrático. Si la oposición constituye un elemento esencial de la soberanía popular, entonces la democracia no puede limitarse a registrar las preferencias de quienes integran la mayoría circunstancial, sino que debe garantizar condiciones para la expresión, organización y participación de quienes sostienen posiciones discrepantes.

La igualdad política también ocupa un lugar central en las teorías participativas de la democracia, PATEMAN sostiene que la participación ciudadana no solo permite proteger intereses individuales, sino que contribuye a desarrollar capacidades cívicas y a fortalecer la integración de los individuos en la comunidad política, su teoría parte de la premisa de que la democracia requiere algo más que la existencia de procedimientos electorales periódicos,

34 FERRERO, citado en *idem*.

exige oportunidades reales para que los ciudadanos intervengan en la formación de las decisiones que afectan sus vidas. Desde esta perspectiva, la igualdad política no se agota en la igualdad formal ante la ley o en la igualdad del voto, sino que implica la creación de condiciones institucionales que permitan una participación efectiva y significativa en los procesos de decisión colectiva.

La relación entre igualdad política y soberanía popular adquiere una dimensión adicional en las teorías deliberativas de la democracia. Aunque la legitimidad democrática requiere que todos los ciudadanos sean reconocidos como políticamente iguales, ello no significa que todas las decisiones colectivas deban adoptarse mediante la simple agregación de preferencias individuales. Como sostiene JORGE ALEJANDRO AMAYA al analizar la democracia constitucional contemporánea, “una decisión democrática, para serlo, debe estar precedida por una discusión deliberativa”, de manera que “la pura y simple imposición de la voluntad de la mayoría no es democracia”³⁵. Esta reflexión resulta relevante para el estudio de la iniciativa legislativa popular, pues pone de manifiesto que la soberanía popular no puede desvincularse de procedimientos orientados a garantizar la deliberación pública, el intercambio de argumentos y la consideración de pers-

35 JORGE ALEJANDRO AMAYA. *Democracia y minoría política*, Buenos Aires, Astrea, 2014, p. 15.

pectivas diversas dentro del proceso democrático.

La evolución histórica de la democracia demuestra, en consecuencia, que la igualdad política y la soberanía popular no son principios independientes ni contrapuestos, por el contrario, ambos conforman una estructura normativa común destinada a justificar la participación de los ciudadanos en el gobierno de la comunidad política. La igualdad política impide que determinados individuos o grupos reclamen privilegios permanentes en la formación de la voluntad colectiva, mientras que la soberanía popular exige que las instituciones públicas permanezcan vinculadas a las preferencias y decisiones de la ciudadanía, no obstante, la experiencia histórica también ha demostrado que estos principios solo pueden desarrollarse por completo dentro de un marco institucional que proteja el pluralismo político, garantice los derechos fundamentales y preserve la posibilidad de participación de las minorías. Por ello, la democracia constitucional contemporánea combina mecanismos de representación, participación y control jurídico destinados a asegurar que la soberanía popular se ejerza de manera compatible con la igualdad política de todos los integrantes de la comunidad democrática.

III. GOBIERNO REPRESENTATIVO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La consolidación del gobierno representativo constituye uno de los acontecimientos más trascendentales en la evolución de la democracia moderna, aunque con frecuencia se presenta a la representación política como una simple adaptación práctica de la democracia directa a las dimensiones de los Estados contemporáneos, la investigación histórica y teórica desarrollada durante las últimas décadas ha demostrado que el gobierno representativo posee una lógica institucional propia y una genealogía distinta de la democracia clásica. Comprender esta diferencia resulta indispensable para analizar la posición que ocupan los mecanismos de participación ciudadana dentro de los sistemas constitucionales contemporáneos, pues la iniciativa legislativa popular no opera en un contexto de autogobierno directo permanente, sino dentro de estructuras institucionales cuya característica fundamental es la representación política.

Durante mucho tiempo predominó la idea de que la democracia representativa constituía una versión indirecta o imperfecta de la democracia antigua. Sin embargo, MANIN cuestiona esta interpretación y sostiene que el gobierno representativo surgió como una forma de organización política distinta de la democracia ateniense. Según explica el autor,

el sistema representativo fue concebido de manera deliberada por sus fundadores como una alternativa institucional al autogobierno directo practicado en las ciudades-Estado antiguas. En consecuencia, la representación política no debe entenderse como una simple delegación técnica de la voluntad popular, sino como una institución que posee principios propios de funcionamiento y legitimidad. Esta tesis constituye uno de los aportes más relevantes de la teoría contemporánea de la representación porque permite comprender que la democracia moderna se desarrolló desde sus orígenes en estrecha relación con mecanismos representativos y no mediante la reproducción de las instituciones clásicas de democracia directa.

La aparición del gobierno representativo estuvo muy vinculada a las transformaciones sociales y territoriales que acompañaron la formación de los Estados modernos. A diferencia de las antiguas ciudades-Estado, los nuevos Estados nacionales reunían poblaciones numerosas distribuidas en extensos territorios, circunstancias que hacían inviable la participación directa y permanente de todos los ciudadanos en cada decisión pública. La representación surgió entonces como una respuesta institucional a la necesidad de articular la soberanía popular con la complejidad organizativa de sociedades cada vez más amplias, no obstante, esta solución no fue concebida solo como un mecanismo

de eficiencia administrativa, más bien los fundadores de los regímenes representativos consideraban que la representación también cumplía una función política específica, permitir que personas elegidas por los ciudadanos ejercieran un juicio autónomo orientado al interés general.

Esta concepción se refleja con claridad en el rechazo histórico de los mandatos imperativos, MANIN señala que tanto los revolucionarios franceses como los fundadores del sistema constitucional estadounidense se opusieron a la idea de que los representantes estuvieran jurídicamente obligados a seguir instrucciones precisas de sus electores, según explica, la prohibición de los mandatos imperativos constituyó una de las características distintivas del gobierno representativo moderno porque garantizaba que los representantes conservaran independencia de criterio durante el ejercicio de sus funciones³⁶. Esta circunstancia resulta significativa porque demuestra que la representación política moderna no fue concebida como una relación de subordinación absoluta entre representantes y representados, por el contrario, la autonomía del representante fue considerada una condición necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema político.

36 MANIN. *The Principles of Representative Government*, cit., p. 194.

La autonomía de los representantes no implica, sin embargo, la desaparición de la soberanía popular, una de las principales contribuciones de la teoría democrática contemporánea consiste en haber mostrado que la representación y la soberanía popular no son conceptos incompatibles. DAHL sostiene que la democracia moderna debe evaluarse en función de su capacidad para responder a las preferencias de ciudadanos considerados políticamente iguales. En este sentido, la representación constituye un mecanismo destinado a canalizar y traducir las preferencias ciudadanas dentro de estructuras institucionales complejas. La legitimidad democrática no depende de que los ciudadanos participen en todas las decisiones públicas, sino de que las instituciones políticas permanezcan receptivas frente a las preferencias de la ciudadanía y permitan formas efectivas de control político sobre quienes ejercen el poder³⁷.

La evolución del gobierno representativo durante los siglos XIX y XX estuvo acompañada por importantes transformaciones institucionales, entre ellas destaca el surgimiento de los partidos políticos de masas, fenómeno que modificó profundamente la relación entre representantes y representados. MANIN observa que la expansión de los partidos políticos transformó el funcionamiento de la representa-

37 DAHL. *Polyarchy. Participation and Opposition*, cit., p. 1.

ción al convertir a las organizaciones partidistas en intermediarios fundamentales entre la ciudadanía y las instituciones estatales³⁸. Como consecuencia de este proceso, la representación dejó de apoyarse tan solo en la confianza personal depositada en individuos concretos y pasó a articularse cada vez más a través de programas políticos, identidades partidistas y organizaciones colectivas.

No obstante, la consolidación de los sistemas representativos también generó nuevas críticas, diversos autores advirtieron que la creciente profesionalización de la política podía producir un distanciamiento entre gobernantes y gobernados, que debilitan la capacidad de los ciudadanos para influir de manera efectiva en la toma de decisiones públicas. Estas preocupaciones dieron origen a importantes corrientes de pensamiento orientadas a ampliar los mecanismos de participación ciudadana sin eliminar las estructuras representativas, entre ellas, ocupa un lugar destacado la teoría participativa de PATEMAN, quien critica las concepciones que reducen la democracia a la mera selección periódica de gobernantes y sostiene que la participación constituye un componente indispensable de la ciudadanía democrática³⁹.

38 MANIN. *The Principles of Representative Government*, cit., p. 194.

39 PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, cit.

Las críticas participativas no implican necesariamente el rechazo del gobierno representativo, por el contrario, gran parte de la literatura contemporánea coincide en que la representación es aún indispensable para el funcionamiento de los Estados democráticos modernos, entonces, la cuestión central consiste en determinar cómo pueden complementarse representación y participación para fortalecer la legitimidad democrática, desde esta perspectiva, los mecanismos de democracia participativa y de democracia directa no pretenden sustituir por completo a las instituciones representativas, sino corregir algunas de sus limitaciones y ampliar las oportunidades de intervención ciudadana en la formación de las decisiones colectivas.

La relación entre representación política y protección de las minorías constituye otro aspecto fundamental del gobierno representativo moderno. SARTORI advierte que la democracia no puede identificarse solo con el gobierno de la mayoría, pues una concepción puramente mayoritaria corre el riesgo de excluir a sectores significativos de la comunidad política, en este sentido, destaca que una característica esencial de la democracia moderna es el reconocimiento del derecho de expresión política de las minorías⁴⁰. La representación política desempeña un papel decisivo en este contexto por-

40 SARTORI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol. I, cit., p. 32.

que proporciona mecanismos institucionales para que intereses diversos y perspectivas minoritarias participen en el proceso de formación de la voluntad colectiva, de esta manera, la representación no solo cumple funciones de agregación de preferencias, sino también de integración política y protección del pluralismo.

La importancia del pluralismo se refleja también en la valoración que SARTORI realiza de la oposición política, pues para él, debemos recordar, como ya habíamos mencionado, que la oposición como órgano de la soberanía popular, es tan importante como el mismo Gobierno. Esta afirmación posee una relevancia especial para la teoría de la representación porque muestra que la legitimidad democrática no depende solo de la existencia de representantes elegidos, sino también de la preservación de condiciones institucionales que permitan la competencia política, la crítica y la alternancia en el poder.

Desde una perspectiva contemporánea, el gobierno representativo puede definirse como un sistema político en el que la ciudadanía ejerce su soberanía a través de representantes elegidos, pero dentro de un marco institucional que garantiza mecanismos de control, participación y protección de derechos. La representación no elimina la soberanía popular ni reemplaza del todo la participación ciudadana,

constituye, más bien, una forma específica de organizar el ejercicio del poder político en sociedades complejas y extensas, esta característica explica por qué los mecanismos de intervención ciudadana –incluida la iniciativa legislativa popular– deben analizarse como instituciones complementarias del gobierno representativo y no como alternativas destinadas a sustituirlo.

En consecuencia, la evolución histórica de la representación política demuestra que la democracia moderna se ha construido sobre una combinación dinámica de soberanía popular, representación institucional y pluralismo político. La representación surgió como respuesta a las limitaciones materiales de la democracia directa, pero también como una forma de preservar la deliberación, la estabilidad institucional y la protección de las minorías dentro de comunidades políticas extensas. Esta realidad constituye el contexto dentro del cual deben comprenderse los mecanismos contemporáneos de participación ciudadana, cuya finalidad consiste en reforzar la conexión entre ciudadanía e instituciones sin eliminar las estructuras representativas que hacen posible el funcionamiento de la democracia constitucional moderna.

IV. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SOBERANÍA POPULAR

La relación entre soberanía popular y democracia representativa constituye uno de los problemas centrales de la teoría política moderna, desde finales del siglo XVIII, la consolidación de los Estados constitucionales obligó a replantear la forma en que el principio según el cual el poder pertenece al pueblo podía materializarse en comunidades políticas extensas y complejas, a diferencia de las experiencias de democracia directa desarrolladas en algunas ciudades-Estado de la antigüedad, los Estados modernos debieron enfrentar el desafío de articular la participación ciudadana con estructuras institucionales capaces de gobernar sociedades caracterizadas por una elevada población, una creciente diferenciación social y una notable complejidad administrativa, en este contexto, la representación política emergió como una solución institucional destinada a compatibilizar el principio de soberanía popular con las exigencias prácticas del gobierno democrático. Como explica MANIN, el gobierno representativo no surgió como una forma imperfecta de democracia, sino como una modalidad específica de organización política diseñada para responder a las condiciones históricas de la modernidad⁴¹.

41 MANIN. *The Principles of Representative Government*, cit., pp. 1 a 6.

La teoría democrática contemporánea ha rechazado en forma progresiva la idea de que la representación constituya una negación de la soberanía popular; DAHL sostiene que las democracias modernas no pueden entenderse a partir de un modelo ideal de autogobierno directo, sino mediante el concepto de poliarquía, entendido como un conjunto de instituciones que garantizan la participación efectiva de los ciudadanos y la competencia política entre alternativas organizadas, según él, las democracias que en realidad existen, se caracterizan por asegurar el derecho al voto, la elegibilidad para cargos públicos, la libertad de expresión, el acceso a fuentes alternativas de información y la existencia de elecciones libres y competitivas, elementos que permiten que la voluntad popular influya de manera significativa en la toma de decisiones colectivas⁴², desde esta perspectiva, la representación política no sustituye la soberanía popular, sino que representa uno de los mecanismos mediante los cuales esta puede ejercerse en sociedades complejas.

La preocupación por la compatibilidad entre representación y democracia también ocupa un lugar central en la obra de SARTORI, en su análisis de la evolución histórica de la democracia, advierte que la identificación entre democracia y gobierno directo del pueblo resulta insuficiente para comprender

42 DAHL. *Polyarchy. Participation and Opposition*, cit., pp. 2 a 16.

el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos, a su juicio, la democracia moderna debe concebirse como un sistema de gobierno en el que los ciudadanos conservan la capacidad de controlar a quienes ejercen el poder mediante procedimientos institucionalizados de rendición de cuentas y renovación periódica de los cargos públicos, por ello, afirma que la representación no constituye una anomalía democrática, sino una respuesta necesaria a las limitaciones estructurales que impiden la participación directa y permanente de todos los ciudadanos en todas las decisiones públicas⁴³, esta interpretación resulta en particular relevante para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana, pues permite comprender que los mecanismos de democracia directa no operan en un vacío institucional, sino dentro de sistemas políticos cuya legitimidad descansa en estructuras representativas.

La reflexión sobre la representación política alcanzó un nivel de sofisticación conceptual decisivo con la obra de HANNA FENICHEL PITKIN, su análisis demuestra que la representación no puede reducirse a una simple relación de sustitución entre representantes y representados, sino que por el contrario, implica una compleja interacción entre autorización, responsabilidad, actuación sustantiva y rendición de cuentas. PITKIN sostiene que

43 SARTORI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol. I, cit., p. 288.

representar significa actuar en interés de los representados de una manera sensible a ellos, lo cual exige que la relación representativa conserve mecanismos efectivos de control democrático⁴⁴, esta concepción resulta en especial útil para comprender por qué la democracia representativa no debe interpretarse como una renuncia a la soberanía popular, sino como una forma institucionalizada de ejercicio de dicha soberanía.

De igual forma, la defensa contemporánea de la representación democrática ha sido desarrollada de manera influyente por URBINATI, su principal aporte consiste en cuestionar la idea de que la democracia representativa sea una versión degradada de la democracia directa, según ella, la representación constituye una forma específica de participación política mediante la cual los ciudadanos intervienen en los asuntos públicos no solo a través del voto, sino también mediante la formación de opinión, la deliberación pública y el control permanente de los gobernantes, en este sentido, sostiene que la democracia representativa debe entenderse como un proceso continuo de comunicación política entre sociedad e instituciones en vez de como una simple delegación periódica de poder⁴⁵, esta

44 HANNA FENICHEL PITKIN. *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, pp. 209 y ss.

45 URBINATI. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, cit., pp. 37 y ss.

interpretación posee una importancia especial para el presente trabajo porque permite analizar la iniciativa legislativa ciudadana como un mecanismo complementario de participación dentro de una estructura representativa más amplia.

Así mismo, la relación entre representación y participación adquiere una dimensión relevante cuando se examina desde la teoría de la democracia participativa, de este modo, PATEMAN critica las concepciones minimalistas de la democracia que reducen la intervención ciudadana al acto electoral y sostiene que la participación política posee un valor intrínseco porque contribuye a la formación de ciudadanos más informados, responsables y comprometidos con los asuntos públicos⁴⁶. En forma análoga, BARBER propone una concepción de democracia fuerte basada en la implicación activa de los ciudadanos en la deliberación y adopción de decisiones colectivas, a su juicio, la ciudadanía democrática requiere espacios permanentes de intervención que permitan a los individuos participar en la construcción del bien común y no limitarse a escoger en forma periódica entre élites políticas competidoras⁴⁷, perspectivas que constituyen antecedentes teóricos fundamentales para justificar

46 PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, cit., pp. 24 y ss.

47 BARBER. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, cit., pp. 117 y ss.

la existencia de mecanismos como la iniciativa legislativa ciudadana.

Sin embargo, el fortalecimiento de la participación directa no implica de modo necesario la sustitución de la representación política, de esta manera, por ejemplo, MANIN ha demostrado que las instituciones representativas conservan ventajas importantes relacionadas con la deliberación especializada, la estabilidad institucional y la capacidad de adoptar decisiones en contextos caracterizados por altos niveles de complejidad técnica⁴⁸, sumado a esto, DAHL advierte que la participación democrática requiere instituciones capaces de procesar preferencias divergentes y garantizar la inclusión política de todos los sectores sociales⁴⁹, estas observaciones sugieren que la democracia contemporánea debe concebirse como una combinación de mecanismos representativos y participativos, antes que como una elección excluyente entre ambos modelos.

Desde la perspectiva del constitucionalismo democrático, la soberanía popular tampoco puede entenderse como una fuente ilimitada de poder político, DWORKIN sostiene que las democracias constitucionales descansan sobre principios de igualdad y

48 MANIN. *The Principles of Representative Government*, cit., p. 193.

49 DAHL. *Democracy and Its Critics*, cit., p. 221.

dignidad que limitan legítimamente las decisiones de las mayorías cuando estas afectan derechos fundamentales⁵⁰, del mismo modo, WALDRON reconoce la importancia de la participación ciudadana, pero subraya que las sociedades democráticas están atravesadas por desacuerdos razonables acerca de cuestiones de justicia y derechos, lo que exige procedimientos institucionales capaces de gestionar tales desacuerdos de manera legítima⁵¹, la lectura de estos autores permite comprender que la soberanía popular y la representación política operan dentro de un marco constitucional destinado a proteger el pluralismo, la igualdad política y los derechos fundamentales.

En consecuencia, la democracia representativa y la soberanía popular no constituyen principios incompatibles, sino dimensiones complementarias de la organización política democrática, con lo que la representación surge como un mecanismo institucional que permite hacer operativa la soberanía popular en sociedades complejas, mientras que la participación ciudadana contribuye a reforzar la legitimidad democrática mediante la intervención de los ciudadanos en la formación de las decisiones colectivas, entonces, la iniciativa legislativa ciudadana debe analizarse justo desde esta lógica de

50 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., pp. 15 y ss.

51 WALDRON. *Law and Disagreement*, cit., pp. 1 y ss.

complementariedad, porque su existencia no pretende reemplazar las instituciones representativas ni convertir la democracia directa en el mecanismo predominante de producción normativa, sino ampliar los canales a través de los cuales los ciudadanos pueden influir en la agenda pública, así, la comprensión de esta relación entre soberanía popular, representación política y participación ciudadana constituye el presupuesto teórico indispensable para examinar luego la naturaleza y los límites de la iniciativa legislativa como mecanismo de democracia directa.

V. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA

La evolución de la teoría democrática durante la segunda mitad del siglo xx estuvo marcada por una creciente insatisfacción con las concepciones minimalistas de la democracia centradas solo en la competencia electoral y la representación política, aunque se ha definido a la democracia sobre todo como un método para seleccionar gobernantes mediante elecciones competitivas, numerosos teóricos comenzaron a cuestionar la suficiencia de este enfoque para garantizar una participación efectiva de los ciudadanos en la vida pública, en este contexto, surgieron las corrientes de la democracia participativa y la democracia deliberativa, ambas orientadas a ampliar las formas de intervención

ciudadana más allá del sufragio periódico, aunque estas perspectivas presentan diferencias significativas en sus fundamentos normativos y en sus propuestas institucionales, también comparten la convicción de que la legitimidad democrática exige una participación más intensa y sustantiva de los ciudadanos en los procesos de formación de la voluntad colectiva.

La formulación más influyente de la democracia participativa se encuentra en la obra de PATEMAN, quien critica a las teorías elitistas de la democracia que reducen la función de los ciudadanos a la elección periódica de representantes y sostiene que la participación política constituye un componente esencial del desarrollo democrático, argumenta además que la participación no debe valorarse solo por sus efectos instrumentales sobre las decisiones públicas, sino también por sus efectos formativos sobre los propios ciudadanos, según su planteamiento, la intervención activa en los asuntos colectivos contribuye al desarrollo de capacidades cívicas, fortalece el sentido de eficacia política y promueve actitudes compatibles con la ciudadanía democrática⁵², desde esta perspectiva, la democracia no puede limitarse a un conjunto de procedimientos institucionales, sino que debe entenderse como una práctica social orientada a fomentar la

52 PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, cit., pp. 42 a 45.

participación de los individuos en las decisiones que afectan sus vidas.

Sostiene, además, que la participación democrática produce un efecto educativo que refuerza la legitimidad del sistema político, a medida que los ciudadanos intervienen en los procesos decisorios adquieren experiencia política, desarrollan habilidades deliberativas y fortalecen su compromiso con las instituciones democráticas, esta idea resulta en especial relevante para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana, pues permite comprenderla no solo como un mecanismo destinado a producir determinadas decisiones normativas, sino también como un instrumento orientado a fortalecer la cultura democrática mediante la implicación directa de los ciudadanos en la formulación de propuestas legislativas⁵³.

Las tesis de PATEMAN fueron desarrolladas y radicalizadas más adelante por BARBER, que cuestiona las concepciones liberales que conciben a los ciudadanos sobre todo como portadores de intereses privados y propone una visión de la democracia basada en la construcción colectiva del bien común, para esta autora, una democracia fuerte exige la participación continua de los ciudadanos en la deliberación pública y en la adopción de decisiones

53 Ibid., pp. 24 a 30.

políticas, por lo que la ciudadanía democrática no consiste solo en la protección de derechos individuales, sino también en la capacidad de participar en forma activa en la definición de los fines colectivos de la comunidad política⁵⁴. Para BARBER, la democracia auténtica requiere transformar a los individuos de simples espectadores del proceso político a protagonistas permanentes de la vida pública.

La relevancia de estas teorías para la presente investigación radica en que proporcionan una de las principales justificaciones normativas de los mecanismos de democracia directa, de este modo, tanto PATEMAN como BARBER consideran que la ampliación de los espacios de participación fortalece la legitimidad democrática y contribuye al desarrollo de ciudadanos más activos y comprometidos, desde esta perspectiva, instrumentos como la iniciativa legislativa ciudadana constituyen manifestaciones concretas de una concepción participativa de la democracia que busca superar las limitaciones de los modelos solo representativos, sin embargo, la teoría participativa también ha sido objeto de críticas relacionadas con la viabilidad práctica de una participación intensa en sociedades complejas y con la posibilidad de que una mayor intervención ciudadana no siempre conduzca a decisiones más

54 BARBER. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, cit., pp. 117 y ss.

informadas o más respetuosas de los derechos fundamentales.

Para responder a algunas de estas objeciones, surgió la teoría de la democracia deliberativa, que a diferencia de la democracia participativa –que pone el énfasis en la amplitud de la participación– se concentra en la calidad de los procesos mediante los cuales se forman las decisiones colectivas, su preocupación central no consiste solo en quién participa, sino en cómo participan los ciudadanos y bajo qué condiciones pueden intercambiar argumentos, justificar sus posiciones y revisar sus preferencias a la luz del debate público. La democracia deliberativa parte de la premisa de que las decisiones políticas adquieren legitimidad cuando son el resultado de procesos de deliberación inclusivos, racionales y orientados al entendimiento mutuo.

La formulación más influyente de esta corriente se encuentra en la obra de JÜRGEN HABERMAS⁵⁵, quien desarrolla una teoría discursiva de la democracia según la cual la legitimidad del derecho depende de la posibilidad de que las normas jurídicas sean aceptadas racionalmente por todos aquellos que resultan afectados por ellas, sostiene que la democracia no puede reducirse a la mera agregación de preferencias individuales mediante procedimien-

55 Düseldorf, 18 de junio de 1929-Starnberg, 14 de marzo de 2026.

tos de votación, sino que por el contrario, las decisiones colectivas deben surgir de procesos de comunicación pública en los que los ciudadanos tengan la oportunidad de intercambiar argumentos en condiciones de igualdad⁵⁶, en este sentido, la deliberación constituye el mecanismo mediante el cual la autonomía privada de los individuos se articula con la autonomía pública de los ciudadanos.

La teoría habermasiana resulta muy importante para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana porque desplaza la atención desde el resultado de las decisiones hacia los procedimientos que las generan, entonces, a partir de esta perspectiva, la legitimidad de una iniciativa popular no depende solo del número de firmas obtenidas o del respaldo electoral alcanzado, sino también de la calidad deliberativa del proceso mediante el cual se formó la voluntad ciudadana. La participación directa solo contribuye al fortalecimiento democrático cuando se encuentra acompañada de espacios efectivos de discusión pública que permitan a los ciudadanos evaluar de manera crítica las propuestas sometidas a consideración colectiva⁵⁷.

56 JÜRGEN HABERMAS. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology –MIT– Press, 1996, pp. 107 a 110.

57 Ibid., pp. 287 y ss.

Por su parte, CARLOS SANTIAGO NINO⁵⁸ desarrolló una versión influyente de la democracia deliberativa en el ámbito jurídico y constitucional, sostiene que la democracia posee un valor epistémico porque los procesos deliberativos permiten mejorar la calidad de las decisiones colectivas, según él, la deliberación pública facilita la corrección de errores, reduce los efectos de los prejuicios individuales y favorece la consideración imparcial de los intereses de los distintos miembros de la comunidad política⁵⁹, a diferencia de las concepciones solo procedimentales de la democracia, NINO considera que la deliberación contribuye a aumentar las probabilidades de alcanzar decisiones moralmente correctas o, al menos, más razonables, así, la importancia de esta tesis para el presente trabajo es evidente, dado que si la legitimidad democrática depende en parte de la calidad deliberativa de los procedimientos políticos, entonces los límites impuestos a la iniciativa legislativa ciudadana no deben evaluarse tan solo en función de su impacto sobre la participación, también es necesario analizar si tales restricciones favorecen o dificultan procesos deliberativos capaces de mejorar la calidad de las decisiones públicas, desde esta perspectiva,

58 Buenos Aires, 3 de noviembre de 1943-La Paz, 29 de agosto de 1993.

59 CARLOS SANTIAGO NINO. *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996, pp. 180 a 186.

determinadas exigencias procedimentales podrían justificarse no como obstáculos a la participación, sino como instrumentos destinados a garantizar una deliberación más inclusiva e informada.

La dimensión empírica de la democracia deliberativa ha sido desarrollada por JAMES S. FISHKIN, quien presenta los resultados de múltiples experiencias de deliberación ciudadana desarrolladas en distintos países y sostiene que los ciudadanos son capaces de formular juicios más informados y reflexivos cuando participan en procesos deliberativos estructurados⁶⁰. Sus investigaciones muestran que la deliberación puede modificar de manera significativa las preferencias iniciales de los participantes y mejorar la comprensión de cuestiones complejas, esta evidencia empírica resulta relevante para el análisis de los mecanismos de democracia directa, pues sugiere que la calidad de las decisiones ciudadanas depende en gran medida de las condiciones institucionales bajo las cuales se desarrolla la participación.

Las teorías participativa y deliberativa convergen, por tanto, en una idea fundamental: la legitimidad democrática requiere algo más que la simple agregación de preferencias individuales mediante pro-

60 JAMES S. FISHKIN. *Democracy When the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 34 a 42.

cedimientos electorales, ambas corrientes reconocen el valor de la participación ciudadana, aunque difieren en el aspecto que consideran prioritario. Mientras la democracia participativa enfatiza la amplitud y frecuencia de la intervención ciudadana, la democracia deliberativa destaca la necesidad de procesos de discusión racional que permitan la formación reflexiva de la voluntad colectiva, estas perspectivas ofrecen herramientas conceptuales indispensables para comprender la iniciativa legislativa ciudadana como una institución que combina elementos de participación directa y de deliberación pública.

En consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana puede interpretarse como un mecanismo que pretende aproximar las decisiones legislativas a las preferencias y demandas de la ciudadanía, al tiempo que promueve espacios de debate público sobre cuestiones de interés colectivo, sin embargo, tanto la teoría participativa como la deliberativa sugieren que la legitimidad de este mecanismo no depende solo de la amplitud de la participación, sino también de la calidad de los procedimientos mediante los cuales se desarrolla, esta conclusión será relevante en los capítulos posteriores, cuando se examine si determinados límites constitucionales y legales a la iniciativa legislativa ciudadana pueden justificarse como instrumentos destinados a garantizar una participación más informada, de-

liberativa y compatible con los principios fundamentales de la democracia constitucional.

VI. CONCEPTO Y FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa constituye una de las instituciones más debatidas dentro de la teoría democrática contemporánea debido a que plantea de manera explícita la posibilidad de que los ciudadanos participen en la adopción de decisiones políticas sin la intermediación exclusiva de los órganos representativos, aunque la idea de gobierno directo del pueblo suele asociarse a través de la historia con las experiencias políticas de la antigüedad clásica, en particular con la democracia ateniense, los mecanismos contemporáneos de democracia directa difieren bastante de aquellos modelos históricos. En las democracias constitucionales modernas, la democracia directa no implica la sustitución permanente de las instituciones representativas, sino la incorporación de procedimientos específicos que permiten a los ciudadanos intervenir en determinados procesos decisorios, entre estos mecanismos destacan la iniciativa legislativa popular, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria del mandato, su finalidad consiste en complementar los mecanismos representativos mediante la ampliación de las oportunidades de participación ciudadana en la formación de la voluntad política colectiva.

La literatura especializada coincide en que la democracia directa no puede ser definida tan solo a partir de la ausencia de representación, ALTMAN sostiene que los mecanismos de democracia directa deben entenderse como instituciones mediante las cuales los ciudadanos intervienen en decisiones públicas específicas, ya sea al proponer normas, aprobar o rechazar decisiones adoptadas por los órganos representativos o revocar mandatos conferidos antes a autoridades elegidas⁶¹, esta definición resulta relevante porque evita presentar a la democracia directa como una categoría opuesta a la democracia representativa, por el contrario, ALTMAN enfatiza en que ambas formas de participación suelen coexistir dentro de un mismo sistema político y que sus efectos dependen en gran medida del diseño institucional de cada mecanismo.

Una aproximación similar es desarrollada por QVORTRUP, que define a la democracia directa como el conjunto de procedimientos mediante los cuales los ciudadanos participan en decisiones políticas vinculantes, por lo general, a través del voto popular, según este autor, la característica distintiva de la democracia directa radica en la capacidad de los ciudadanos para intervenir en decisiones normativas o políticas específicas sin depender solo de los representantes elegidos⁶², sin embargo, advierte

61 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., pp. 7 a 12.

62 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the*

que la democracia directa contemporánea no debe interpretarse como una restauración de los modelos clásicos de autogobierno popular, en realidad, se trata de mecanismos institucionalizados que operan dentro de sistemas constitucionales complejos y que se encuentran sujetos a procedimientos, requisitos y controles jurídicos establecidos en forma previa.

La obra de THOMAS E. CRONIN constituye uno de los estudios clásicos más influyentes sobre esta materia, porque analiza las principales instituciones de democracia directa desarrolladas en Estados Unidos y sostiene que estos mecanismos representan intentos de corregir algunas de las limitaciones inherentes a la democracia representativa, identifica cuatro instrumentos fundamentales: la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato, a su juicio, estos mecanismos permiten aumentar la capacidad de control ciudadano sobre los gobernantes, estimular la participación política y fortalecer la rendición de cuentas democrática⁶³, no obstante, también advierte que la democracia directa puede generar riesgos relacionados con la simplificación excesiva de proble-

Theory and Practice of Government by the People, cit., pp. 1 a 7.

63 THOMAS E. CRONIN. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, pp. 2 a 18.

mas complejos, la influencia desproporcionada de actores económicamente poderosos y la adopción de decisiones impulsadas por coyunturas emocionales o mediáticas.

Desde una perspectiva normativa, uno de los principales fundamentos de la democracia directa se encuentra en el principio de soberanía popular, DAHL sostiene que una democracia auténtica exige que los ciudadanos dispongan de oportunidades efectivas para participar en la formación de las decisiones colectivas que afectan sus intereses⁶⁴. Los mecanismos de democracia directa pueden entenderse como instrumentos destinados a ampliar dichas oportunidades de participación, desde esta perspectiva, la legitimidad democrática no se agota en la elección periódica de representantes, sino que requiere la existencia de canales adicionales que permitan a los ciudadanos intervenir en la definición de las políticas públicas y en la producción normativa.

La democracia participativa ofrece una justificación complementaria, PATEMAN argumenta que la participación posee un valor intrínseco porque contribuye a desarrollar las capacidades cívicas de los ciudadanos y fortalece su compromiso con la comunidad política⁶⁵, a su vez, BARBER desarrolla

64 DAHL. *Democracy and Its Critics*, cit., pp. 108 y ss.

65 PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, cit., pp. 42 a 45.

esta idea al sostener que la democracia requiere ciudadanos activos capaces de intervenir de manera permanente en la construcción del bien común⁶⁶, desde esta perspectiva, la democracia directa constituye un mecanismo que favorece la formación de una ciudadanía más comprometida, informada y responsable, la iniciativa legislativa ciudadana adquiere así una dimensión pedagógica y formativa que trasciende la mera producción de normas jurídicas.

La teoría deliberativa también proporciona fundamentos importantes para la democracia directa, HABERMAS sostiene que la legitimidad democrática depende de la existencia de procesos comunicativos mediante los cuales los ciudadanos puedan intercambiar argumentos y justificar de manera racional las decisiones colectivas⁶⁷, desde esta perspectiva, los mecanismos de democracia directa pueden contribuir al fortalecimiento de la esfera pública al estimular el debate ciudadano sobre cuestiones de interés general. FISHKIN refuerza esta idea al demostrar desde lo empírico que los ciudadanos pueden adoptar decisiones más informadas cuando participan en procesos deliberativos ade-

66 BARBER. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, cit., p. 117.

67 HABERMAS. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, cit., p. 287.

cuados⁶⁸, en consecuencia, la democracia directa no debe concebirse solo como un procedimiento de agregación de preferencias, sino también como una oportunidad para promover la deliberación pública y la reflexión colectiva.

Sin embargo, la literatura contemporánea ha destacado que los efectos de la democracia directa dependen en gran medida del diseño institucional de los mecanismos participativos, MATSUSAKA sostiene que la iniciativa popular puede funcionar como una herramienta eficaz para corregir divergencias entre las preferencias ciudadanas y las decisiones de los representantes políticos, según su análisis, la posibilidad de que los ciudadanos promuevan propuestas normativas obliga a los órganos representativos a prestar mayor atención a las demandas sociales y contribuye a reducir los problemas de agencia propios de la representación política⁶⁹, esta tesis ha sido influyente porque presenta la democracia directa no como una alternativa a la representación, sino como un mecanismo correctivo destinado a mejorar su funcionamiento.

68 FISHKIN. *Democracy When the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, cit., pp. 34 a 42.

69 MATSUSAKA. *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, cit., pp. 2 a 6.

No obstante, GERBER ha cuestionado algunas de las expectativas optimistas asociadas a estos mecanismos, pues sostiene que la democracia directa puede ser vulnerable a la influencia de grupos de interés con importantes recursos económicos y organizativos, aunque los mecanismos participativos amplían las oportunidades de intervención ciudadana, ello no significa que todos los actores dispongan de capacidades equivalentes para influir en los resultados de los procesos políticos⁷⁰, GERBER muestra que las campañas asociadas a iniciativas populares y referendos suelen requerir recursos financieros significativos, circunstancia que puede favorecer la intervención de actores con mayor capacidad económica y generar desigualdades en la competencia política.

Estas observaciones han llevado a la literatura reciente a abandonar las interpretaciones dicotómicas de la democracia directa, en efecto, se ha destacado que los mecanismos de participación directa producen efectos diversos que dependen de factores como el contexto institucional, el sistema de partidos, los requisitos de activación, los controles constitucionales y las características de la cultura política de cada sociedad⁷¹, en consecuen-

70 GERBER. *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, cit., pp. 4 a 12.

71 LAURENCE MOREL y MATT QVORTRUP (eds.). *The Routledge Handbook of Referendums and Direct Democracy*, 1.^a ed., Londres, Routledge, 2018, pp. 1 y ss.

cia, no resulta posible afirmar de manera general que la democracia directa fortalezca o debilite la democracia, sus efectos dependen de variables institucionales concretas y de la forma en que estos mecanismos interactúan con las instituciones representativas existentes. La experiencia comparada latinoamericana confirma esta conclusión, se ha demostrado que los mecanismos de democracia directa pueden servir tanto para ampliar la participación ciudadana como para fortalecer estrategias plebiscitarias impulsadas desde el poder político⁷², por ello, la evaluación de estos instrumentos exige considerar en simultáneo sus potencialidades democratizadoras y los riesgos que pueden generar para el pluralismo político y el equilibrio institucional.

72 ALICIA LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, 2011, disponible en [<https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>], p. 25; DANIEL ZOVATTO G. “Direct Democracy Institutions”, en J. MARK PAYNE, DANIEL ZOVATTO G. y MERCEDES MATEO DÍAZ (eds.). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D. C., Inter-American Development Bank, 2007, pp. 221 a 240, disponible en [<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Democracies-in-Development-Politics-and-Reform-in-Latin-America.pdf>], pp. 227 y ss.; YANINA WELP. *The Will of the People*, Berlín y Boston, De Gruyter, 2022, p. 18.

En definitiva, la democracia directa puede definirse como el conjunto de mecanismos institucionales que permiten a los ciudadanos intervenir de manera directa en la adopción de decisiones políticas y normativas dentro de un marco constitucional antes establecido, sus fundamentos se encuentran en los principios de soberanía popular, participación ciudadana y deliberación democrática, sin embargo, la literatura contemporánea coincide en que estos mecanismos no operan al margen de las instituciones representativas ni sustituyen la democracia representativa, por el contrario, forman parte de sistemas democráticos complejos en los que la participación directa y la representación política interactúan de manera permanente, esta comprensión resulta esencial para el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana, pues permite abordarla no como una manifestación absoluta de la voluntad popular, sino como una institución democrática cuya legitimidad y funcionamiento dependen de su articulación con los principios del constitucionalismo democrático.

VII. LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA

Constituye uno de los mecanismos más relevantes de democracia directa en los sistemas constitucionales contemporáneos, debido a que permite a los ciudadanos intervenir en la formación de la agenda

legislativa sin depender solo de la voluntad de los órganos representativos, a diferencia del referendo o del plebiscito, que por lo general se activan para aprobar o rechazar decisiones antes formuladas por las autoridades públicas, la iniciativa legislativa ciudadana faculta al pueblo para proponer la creación, modificación o derogación de normas jurídicas, su importancia radica en que introduce un canal institucional mediante el cual la ciudadanía puede transformar demandas sociales en propuestas normativas concretas, para ampliar las posibilidades de participación política dentro de la estructura constitucional del Estado.

Desde una perspectiva conceptual, la iniciativa legislativa ciudadana puede definirse como el derecho de un número determinado de ciudadanos a presentar proyectos normativos para su consideración por parte de los órganos legislativos o, en determinados ordenamientos, para su sometimiento posterior a decisión popular. ALTMAN sostiene que este mecanismo constituye una de las expresiones más significativas de la democracia directa porque permite a los ciudadanos actuar como promotores de cambios normativos y no solo como electores llamados a pronunciarse sobre propuestas formuladas por otros actores políticos⁷³, esta característica diferencia a la iniciativa popular de otros instru-

73 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 12.

mentos participativos y explica el creciente interés que ha despertado en la literatura especializada sobre democracia directa.

La doctrina comparada ha identificado diversas modalidades de iniciativa legislativa ciudadana, QVORTRUP distingue entre iniciativas directas e iniciativas indirectas, en las primeras, una vez verificados los requisitos jurídicos establecidos por el ordenamiento, la propuesta es sometida al cuerpo electoral para su aprobación o rechazo; en las segundas, la iniciativa debe ser presentada primero ante el órgano legislativo competente, que conserva la facultad de debatirla, modificarla o aprobarla antes de que produzca efectos jurídicos⁷⁴, esta clasificación resulta en particular relevante porque muestra que la iniciativa ciudadana puede integrarse de maneras diversas dentro de sistemas políticos representativos, para generar distintos grados de intervención popular en el proceso legislativo.

La justificación democrática de la iniciativa legislativa ciudadana se encuentra bastante vinculada al principio de soberanía popular, DAHL sostiene que una democracia genuina exige que los ciudadanos dispongan de oportunidades efectivas para influir en las decisiones colectivas que afectan sus intere-

74 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 45.

ses⁷⁵, desde esta perspectiva, la iniciativa popular amplía las posibilidades de participación política al permitir que la ciudadanía intervenga en la definición de los asuntos que deben ser discutidos por las instituciones públicas, en lugar de limitarse a expresar preferencias respecto de opciones antes elaboradas por representantes o autoridades, los ciudadanos adquieren la capacidad de impulsar propuestas normativas destinadas a transformar el orden jurídico vigente.

La democracia participativa proporciona una fundamentación adicional de este mecanismo, PATEMAN sostiene que la participación política posee un valor intrínseco porque fortalece las capacidades cívicas de los individuos y contribuye a la formación de ciudadanos más comprometidos con los asuntos públicos⁷⁶, en una línea similar, BARBER argumenta que la democracia requiere espacios institucionales que permitan a los ciudadanos intervenir en forma activa en la construcción de las decisiones colectivas y no solo en la selección periódica de gobernantes⁷⁷, bajo esta perspectiva, la iniciativa legislativa ciudadana representa una manifestación concreta del ideal de autogobierno democrático, en la medida en que permite a la ciu-

75 DAHL. *Democracy and Its Critics*, cit., p. 108.

76 PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, cit., p. 42.

77 BARBER. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, cit., p. 117.

dadanía participar en la elaboración de propuestas normativas.

La teoría de la democracia deliberativa también ofrece argumentos relevantes para justificar la existencia de este mecanismo, HABERMAS sostiene que la legitimidad democrática depende de la existencia de procedimientos que permitan la formación discursiva de la voluntad política mediante procesos de comunicación pública e intercambio racional de argumentos⁷⁸. La iniciativa legislativa ciudadana puede contribuir a este objetivo al promover debates públicos sobre cuestiones de interés colectivo y al estimular la participación de actores sociales que por lo general, carecen de acceso privilegiado a los procesos legislativos, de manera similar, NINO sostiene que la deliberación colectiva aumenta las probabilidades de adoptar decisiones razonables y moralmente justificables⁷⁹, en consecuencia, la iniciativa popular no solo amplía la participación ciudadana, sino que también puede fortalecer la calidad deliberativa del sistema democrático.

Uno de los principales defensores contemporáneos de la iniciativa legislativa ciudadana es MATSUSAKA, quien sostiene que este mecanismo contribuye a

78 HABERMAS. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, cit., p. 287.

79 NINO. *The Constitution of Deliberative Democracy*, cit., p. 180.

reducir la distancia existente entre las preferencias de los ciudadanos y las decisiones adoptadas por los órganos representativos, agrega que las iniciativas populares operan como instrumentos de corrección democrática cuando los representantes se apartan de las demandas ciudadanas o se muestran incapaces de responder a determinadas preocupaciones sociales⁸⁰, desde esta perspectiva, la iniciativa legislativa fortalece la rendición de cuentas y mejora la capacidad de respuesta del sistema político frente a las preferencias del electorado.

No obstante, la literatura especializada también ha identificado importantes riesgos asociados a la utilización de este mecanismo, GERBER advierte que la iniciativa popular puede verse afectada por desigualdades significativas en el acceso a recursos económicos y organizativos, aunque formalmente todos los ciudadanos tienen la posibilidad de promover iniciativas, en la práctica las campañas destinadas a recolectar apoyos, difundir propuestas y movilizar electores suelen requerir importantes recursos financieros, esta circunstancia puede favorecer la influencia de grupos de interés con elevada capacidad económica y reducir la igualdad efectiva en la competencia política⁸¹, la autora

80 MATSUSAKA. *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, cit., pp. 2 y ss.

81 GERBER. *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, cit., p. 4.

muestra que los mecanismos de democracia directa no están exentos de problemas de representación y que, bajo determinadas condiciones, pueden reproducir desigualdades preexistentes dentro del sistema político.

La experiencia comparada demuestra que los efectos de la iniciativa legislativa ciudadana dependen en gran medida de su diseño institucional, además, la doctrina sobre la cuestión destaca que aspectos como el número de firmas exigidas, los plazos para su recolección, los controles de constitucionalidad, las reglas de financiación de campañas y las materias susceptibles de iniciativa influyen en forma decisiva en el funcionamiento de estos mecanismos⁸². Un diseño en exceso restrictivo puede vaciar de contenido el derecho de participación ciudadana, mientras que una regulación demasiado flexible puede generar riesgos para la estabilidad institucional, la protección de los derechos fundamentales y el equilibrio entre los poderes públicos.

En este contexto resulta relevante la propuesta desarrollada por TRUEBLOOD, quien cuestiona la idea tradicional según la cual los mecanismos de democracia directa constituyen una alternativa a la representación política, por el contrario, sostiene que los referendos y mecanismos afines deben

82 MOREL y QVORTUP. *The Routledge Handbook of Referendums and Direct Democracy*, cit., pp. 1 y ss.

entenderse como instituciones integradas dentro del propio sistema representativo, destinadas a complementar y orientar la actuación de los representantes sin sustituirlos por completo⁸³, esta tesis ofrece una perspectiva útil para analizar la iniciativa legislativa ciudadana, pues permite concebirla como un mecanismo complementario de la democracia representativa y no como una manifestación excluyente de soberanía popular.

La experiencia latinoamericana aporta elementos adicionales para esta discusión, LISSIDINI, ZOVATTO y WELP han demostrado que los mecanismos de iniciativa popular pueden cumplir funciones muy distintas que dependen del contexto político e institucional en el que operan, en algunos casos han servido para ampliar la participación ciudadana y fortalecer la rendición de cuentas, en otros, han sido utilizados como instrumentos de legitimación política o han enfrentado obstáculos normativos y prácticos que limitan en forma significativa su eficacia⁸⁴, estas experiencias muestran que la valoración de la iniciativa legislativa ciudadana no puede realizarse en términos absolutos, sino que exige un

83 LEAH TRUEBLOOD. *Referendums as Representative Democracy*, Oxford, Hart Publishing, 2024, p. 12.

84 LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, cit., p. 25; ZOVATTO. "Direct Democracy Institutions", cit., pp. 227 y ss.; WELP. *The Will of the People*, cit., p. 18.

análisis cuidadoso de las condiciones institucionales en las que se desarrolla.

En consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana debe entenderse como una institución compleja situada en la intersección entre democracia directa y democracia representativa, su principal virtud consiste en ampliar las oportunidades de participación política y permitir que los ciudadanos intervengan en la definición de la agenda legislativa, sin embargo, sus beneficios potenciales coexisten con riesgos relacionados con la desigualdad política, la simplificación de debates complejos, la influencia de grupos organizados y la eventual afectación de derechos fundamentales, por ello, la discusión contemporánea no gira en torno a la conveniencia abstracta de reconocer o no este mecanismo, sino a la determinación de las condiciones bajo las cuales puede operar de manera compatible con los principios del constitucionalismo democrático, esta cuestión conduce al análisis de los límites constitucionales de la iniciativa legislativa ciudadana, tema central de los capítulos siguientes de esta investigación.

VIII. DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: COMPLEMENTARIEDAD, TENSIONES Y DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

La relación entre democracia directa y democracia representativa constituye uno de los debates más

relevantes de la teoría democrática contemporánea, por tradición, ambas formas de organización política fueron presentadas como modelos alternativos e incluso antagónicos, mientras la democracia directa era asociada con el ideal clásico de autogobierno popular, la democracia representativa era concebida como una solución pragmática destinada a enfrentar las limitaciones derivadas del tamaño y la complejidad de los Estados modernos, sin embargo, la evolución de la teoría democrática y la experiencia constitucional comparada han demostrado que esta oposición resulta en exceso simplificadora. En las democracias contemporáneas, los mecanismos de participación directa suelen coexistir con las instituciones representativas, generan relaciones complejas de complementariedad, tensión e interacción permanente, la cuestión central ya no consiste en determinar cuál de estos modelos debe prevalecer, sino en establecer bajo qué condiciones pueden coexistir de manera compatible con los principios fundamentales del constitucionalismo democrático.

La democracia representativa surgió hasta hoy como respuesta a la imposibilidad práctica de reproducir en los Estados modernos los mecanismos de autogobierno característicos de las comunidades políticas antiguas. MANIN explica que el gobierno representativo no fue concebido en principio como una forma imperfecta de democracia, sino

como una modalidad específica de organización política capaz de articular participación ciudadana, deliberación institucional y estabilidad gubernamental⁸⁵, de manera similar, SARTORI sostiene que las sociedades contemporáneas requieren estructuras representativas capaces de procesar demandas complejas, coordinar intereses divergentes y adoptar decisiones especializadas que con dificultad podrían ser sometidas de manera permanente a la decisión directa de los ciudadanos⁸⁶. Desde esta perspectiva, la representación constituye una condición funcional para el ejercicio de la democracia en sociedades caracterizadas por elevados niveles de pluralismo y complejidad institucional.

No obstante, las críticas dirigidas contra los sistemas representativos han puesto de manifiesto limitaciones importantes de este modelo, DAHL reconoce que la representación política puede generar distancias significativas entre las preferencias ciudadanas y las decisiones adoptadas por los gobernantes, en especial cuando los mecanismos de control democrático resultan insuficientes⁸⁷, así mismo, diversos autores han señalado que los procesos de profesionalización de la política, la cre-

85 MANIN. *The Principles of Representative Government*, cit., p. 234.

86 SARTORI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol. I, "The Contemporary Debate", cit., pp. 288 a 294.

87 DAHL. *Democracy and Its Critics*, cit., p. 221.

ciente influencia de grupos de interés organizados y la disminución de la confianza ciudadana en las instituciones representativas han contribuido a la aparición de demandas orientadas a ampliar los espacios de participación directa, en este contexto, los mecanismos de democracia directa han sido concebidos como instrumentos destinados a corregir algunas de las deficiencias asociadas al funcionamiento de la representación política.

Desde la perspectiva de la democracia participativa, la relación entre democracia directa y representación no debe interpretarse en términos de sustitución, sino de complementariedad. PATEMAN sostiene que la participación ciudadana fortalece la legitimidad democrática porque permite a los individuos desarrollar capacidades cívicas y adquirir experiencia en la gestión de asuntos colectivos⁸⁸, a su vez, BARBER desarrolla esta idea al afirmar que las instituciones representativas requieren mecanismos adicionales de participación capaces de evitar la pasividad ciudadana y de reforzar el compromiso democrático de la población⁸⁹, desde esta óptica, la democracia directa no pretende reemplazar las estructuras representativas, sino enriquecerlas mediante la ampliación de las oportunidades de intervención ciudadana.

88 PATEMAN. *Participation and Democratic Theory*, cit., pp. 42 a 45.

89 BARBER. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, cit., p. 117.

Una posición influyente en este debate es la desarrollada por URBINATI, que rechaza la tradicional dicotomía entre democracia directa y democracia representativa y sostiene que la representación constituye una forma específica de participación política, agrega que la democracia moderna debe entenderse como un proceso continuo de interacción entre ciudadanía e instituciones, en el que la opinión pública, la deliberación política y el control ciudadano desempeñan un papel tan importante como los procedimientos electorales⁹⁰, desde esta perspectiva, los mecanismos de democracia directa pueden fortalecer la representación democrática al ofrecer canales adicionales para la expresión de demandas sociales y la supervisión de los gobernantes.

Las tesis más recientes sobre democracia directa han reforzado esta visión integradora, ALTMAN sostiene que los mecanismos de participación directa no son inherentemente incompatibles con la representación política y que sus efectos dependen en gran medida del diseño institucional adoptado por cada ordenamiento jurídico⁹¹, de manera similar, QVORTRUP argumenta que la experiencia comparada demuestra que los sistemas políticos más exitosos no son aquellos que sustituyen por completo la

90 URBINATI. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, cit., pp. 37 y ss.

91 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., pp. 7 a 12.

representación por mecanismos de participación directa, sino aquellos que logran combinar ambas dimensiones de manera equilibrada⁹², estas observaciones sugieren que la discusión contemporánea debe concentrarse menos en la oposición entre democracia directa y representativa y más en las formas concretas de articulación entre ambas.

Uno de los aportes más innovadores en esta materia proviene de TRUEBLOOD, que considera que los mecanismos de democracia directa no deben interpretarse como excepciones al gobierno representativo, sino como componentes integrados dentro del propio sistema de representación democrática, sostiene que los referendos y mecanismos afines permiten que los ciudadanos orienten, complementen y condicionen la actuación de sus representantes sin sustituir por completo las estructuras institucionales de representación⁹³, esta interpretación resulta relevante para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana, pues permite comprenderla como una herramienta destinada a reforzar la capacidad de respuesta del sistema representativo frente a las demandas sociales.

92 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 18.

93 TRUEBLOOD. *Referendums as Representative Democracy*, cit., p. 12.

A pesar de estas posibilidades de complementariedad, la coexistencia entre democracia directa y representación política también genera tensiones significativas, una de las más importantes se relaciona con la protección de los derechos fundamentales y de las minorías políticas. DWORKIN sostiene que la legitimidad democrática no depende solo de la regla de la mayoría, sino también del respeto a principios de igualdad y dignidad que limitan en forma legítima el ejercicio del poder político⁹⁴, en una línea semejante, WALDRON advierte que las sociedades democráticas se caracterizan por desacuerdos profundos acerca de cuestiones de justicia y derechos, circunstancia que exige procedimientos capaces de gestionar tales desacuerdos de manera compatible con el pluralismo político⁹⁵, desde esta perspectiva, la ampliación de los mecanismos de participación directa plantea interrogantes acerca de los límites que deben imponerse a las decisiones mayoritarias para garantizar la protección de los derechos fundamentales.

Otra fuente importante de tensión deriva del riesgo de utilización plebiscitaria de los mecanismos de democracia directa, MÜLLER sostiene que el populismo se caracteriza por la pretensión de representar de manera exclusiva la voluntad auténtica del

94 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., pp. 15 a 35.

95 WALDRON. *Law and Disagreement*, cit., pp. 1 y ss.

pueblo y niega legitimidad a quienes sostienen posiciones divergentes⁹⁶, a esto MOUNK añade que las democracias contemporáneas enfrentan el desafío de equilibrar las exigencias de participación popular con la preservación de instituciones capaces de proteger el pluralismo político y los derechos fundamentales⁹⁷, estas preocupaciones han llevado a diversos autores a advertir que los mecanismos de democracia directa pueden ser utilizados para legitimar procesos de concentración del poder cuando carecen de salvaguardias institucionales adecuadas.

La experiencia latinoamericana ofrece ejemplos en particular ilustrativos de estas tensiones, LISSIDINI, ZOVATTO y WELP han mostrado que los mecanismos de democracia directa pueden desempeñar funciones democratizadoras importantes cuando amplían de modo efectivo las oportunidades de participación ciudadana, pero también pueden convertirse en instrumentos de legitimación política cuando son utilizados en forma estratégica por actores gubernamentales para fortalecer posiciones de poder antes consolidadas⁹⁸, estas experien-

96 MÜLLER. *What Is Populism?*, cit., pp. 3 y 4.

97 MOUNK. *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, cit., p. 25.

98 LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, cit., p. 25; ZOVATTO. "Direct Democracy Institutions", cit., pp. 227 y ss.; WELP. *The Will of the People*, cit., p. 18.

cias demuestran que la valoración de la democracia directa no puede realizarse en abstracto, sino que requiere examinar con cuidado las condiciones institucionales bajo las cuales opera.

Los desafíos contemporáneos obligan, por tanto, a superar tanto las visiones idealizadas de la democracia directa como las defensas incondicionales de la representación política, la literatura más reciente converge en la idea de que la legitimidad democrática depende de la capacidad de las instituciones para combinar participación ciudadana, deliberación pública, representación política y protección de derechos fundamentales. PIERRE ROSANVALLON sostiene que las democracias contemporáneas requieren formas complementarias de legitimidad basadas no solo en la representación electoral, sino también en la proximidad, la reflexividad y la vigilancia ciudadana⁹⁹, de manera similar, ACKERMAN argumenta que la democracia constitucional exige mecanismos capaces de articular la soberanía popular con procedimientos institucionales que garanticen estabilidad y protección de derechos¹⁰⁰.

Por lo tanto, la relación entre democracia directa y democracia representativa debe entenderse

99 PIERRE ROSANVALLON. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton, Princeton University Press, 2011, pp. 1 y ss.

100 ACKERMAN. *We the People. Foundations*, cit., pp. 6 a 15.

como una de complementariedad crítica, ambas responden a exigencias democráticas legítimas y cumplen funciones distintas dentro del sistema político, la representación proporciona estabilidad, deliberación institucional y capacidad de gobierno, mientras que la participación directa fortalece la rendición de cuentas, amplía las oportunidades de intervención ciudadana y contribuye a mantener abierta la comunicación entre sociedad e instituciones. La iniciativa legislativa ciudadana constituye una de las expresiones más significativas de esta interacción, pues permite que los ciudadanos participen en la definición de la agenda legislativa sin abandonar el marco institucional de la democracia representativa, por esta ubicación intermedia entre participación y representación, el análisis de sus límites constitucionales exige comprender en simultáneo las fortalezas democratizadoras y los riesgos institucionales que acompañan su funcionamiento dentro del Estado constitucional contemporáneo.

CAPÍTULO SEGUNDO

LÍMITES DEMOCRÁTICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA

I. LA TENSION ENTRE SOBERANÍA POPULAR Y CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

La discusión acerca de los límites de la iniciativa legislativa ciudadana se encuentra muy vinculada a uno de los problemas fundamentales del constitucionalismo contemporáneo: la relación entre soberanía popular y limitación del poder político, desde los orígenes de la democracia moderna, la idea de que el pueblo constituye la fuente última de legitimidad del poder estatal ha coexistido con la convicción de que incluso las decisiones adoptadas por las mayorías deben estar sometidas a restricciones jurídicas destinadas a proteger principios fundamentales del orden constitucional, esta tensión atraviesa toda la historia del pensamiento democrático y adquiere una especial relevancia cuan-

do se analizan mecanismos de democracia directa que permiten a los ciudadanos intervenir de manera inmediata en la producción normativa.

La teoría democrática clásica suele identificar la soberanía popular como el fundamento último de la legitimidad política, DAHL señala que la democracia presupone la igualdad política de los ciudadanos y su derecho a participar en la formación de las decisiones colectivas que afectan sus intereses¹⁰¹, desde esta perspectiva, la iniciativa legislativa ciudadana aparece como una manifestación intensa de la soberanía popular, puesto que permite a los ciudadanos promover propuestas normativas destinadas a modificar el orden jurídico. La participación directa en la elaboración de las leyes parece responder de manera inmediata al ideal democrático según el cual quienes están sujetos a las normas deben poder intervenir en su creación, sin embargo, la experiencia histórica ha demostrado que la soberanía popular no puede interpretarse como una facultad ilimitada para adoptar cualquier decisión política. SARTORI advierte que la democracia moderna no consiste solo en la aplicación mecánica de la regla de la mayoría, sino en un sistema complejo de instituciones destinadas a garantizar la libertad política, el pluralismo y la protección de los derechos fundamentales¹⁰², además, la voluntad mayoritaria

101 DAHL. *Democracy and Its Critics*, cit., p. 108.

102 GIOVANNI SARTORI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol.

constituye un elemento indispensable de la democracia, pero no agota por sí sola el contenido de la legitimidad democrática, esta observación resulta relevante cuando se analizan mecanismos de democracia directa, pues obliga a preguntarse si existen materias que deben permanecer fuera del alcance de las decisiones mayoritarias.

La respuesta a esta cuestión ha sido desarrollada de manera influyente por DWORKIN, quien sostiene que las democracias constitucionales descansan sobre principios de justicia e igualdad que no pueden quedar por entero subordinados a las preferencias coyunturales de las mayorías, según este pensador, la Constitución incorpora compromisos morales fundamentales que deben orientar la interpretación del derecho y limitar el ejercicio del poder político, incluso cuando dicho poder se expresa mediante mecanismos democráticos¹⁰³, desde esta perspectiva, la existencia de límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana no constituye una restricción antidemocrática, sino una consecuencia lógica de la estructura misma del constitucionalismo democrático.

II, "The Classical Issues", New Jersey, Chatham House Publishers, 1987, pp. 338 y ss.

103 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., pp. 2 y ss.

Una preocupación similar aparece en la obra de ELY, aunque formula una crítica a las concepciones sustantivas del control constitucional, sostiene que los tribunales desempeñan una función legítima cuando intervienen para proteger las condiciones que hacen posible el funcionamiento adecuado del proceso democrático, su teoría de la *representation-reinforcement* parte de la idea de que la democracia requiere mecanismos institucionales capaces de garantizar la participación efectiva de todos los ciudadanos y de impedir que determinados grupos sean excluidos de la competencia política¹⁰⁴, en consecuencia, ciertos límites a las decisiones mayoritarias pueden justificarse cuando tienen por finalidad preservar la apertura y la igualdad del proceso democrático.

La tensión entre democracia y constitucionalismo adquiere una dimensión compleja en sociedades caracterizadas por desacuerdos profundos acerca de cuestiones morales, políticas y jurídicas, WALDRON sostiene que el desacuerdo constituye una característica estructural de las comunidades democráticas y que ninguna institución posee un acceso privilegiado a la verdad moral capaz de resolver en definitiva tales controversias¹⁰⁵, por ello, las deci-

104 JOHN HART ELY. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge Harvard University Press, 1980, p. 73.

105 WALDRON. *Law and Disagreement*, pp. 1 y ss.

siones colectivas deben adoptarse mediante procedimientos que respeten la igualdad política de los ciudadanos y permitan gestionar con legitimidad las divergencias existentes, esta observación resulta relevante para la iniciativa legislativa ciudadana, pues demuestra que la participación popular debe desarrollarse dentro de un marco institucional que garantice el respeto al pluralismo y a la diversidad de perspectivas presentes en la sociedad.

Desde un enfoque distinto, RICHARD BELLAMY cuestiona las concepciones del constitucionalismo que atribuyen a los jueces la responsabilidad principal de proteger los derechos fundamentales, según él, las instituciones democráticas representativas poseen una capacidad significativa para garantizar la igualdad política y la protección de los derechos mediante procedimientos deliberativos adecuados¹⁰⁶, sin embargo, incluso dentro de su defensa del constitucionalismo político, BELLAMY reconoce que la legitimidad democrática exige reglas institucionales que impidan la concentración arbitraria del poder y aseguren condiciones equitativas de participación, en consecuencia, la existencia de límites a la iniciativa legislativa ciudadana no puede evaluarse solo desde la perspectiva de la soberanía popular, sino también desde la necesidad de pre-

106 RICHARD BELLAMY. *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 3.

servar las condiciones institucionales que permiten el funcionamiento de la democracia.

ACKERMAN aporta una herramienta conceptual útil para comprender esta problemática mediante su teoría de la democracia dualista, donde las democracias constitucionales distinguen entre la política ordinaria y los momentos excepcionales de decisión constitucional, entonces, no toda manifestación de la voluntad popular posee la misma relevancia jurídica ni la misma legitimidad para modificar las bases fundamentales del orden político¹⁰⁷, esta tesis resulta importante para el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana porque permite diferenciar entre la participación popular en la producción legislativa ordinaria y las decisiones que afectan los principios estructurales del sistema constitucional.

Las experiencias contemporáneas de democracia directa confirman la importancia de estas consideraciones teóricas, ALTMAN observa que la mayoría de los sistemas que reconocen mecanismos de iniciativa popular establecen en simultáneo límites materiales y procedimentales destinados a proteger determinados valores constitucionales¹⁰⁸, del mismo modo, QVORTRUP muestra que incluso

107 ACKERMAN. *We the People. Foundations*, cit., ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 6.

108 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 218.

los ordenamientos más favorables a la democracia directa suelen excluir ciertas materias de la iniciativa popular, exigir umbrales mínimos de apoyo ciudadano o someter las propuestas a controles de constitucionalidad previos o posteriores¹⁰⁹, estas restricciones no son consideradas incompatibles con la democracia, sino mecanismos destinados a garantizar que la participación popular se ejerza dentro de parámetros compatibles con el constitucionalismo democrático.

En consecuencia, la tensión entre soberanía popular y constitucionalismo no debe interpretarse como una contradicción insuperable, la democracia constitucional contemporánea se fundamenta en la búsqueda de un equilibrio entre ambos principios. La soberanía popular exige que los ciudadanos dispongan de mecanismos efectivos para intervenir en la formación de las decisiones colectivas, mientras que el constitucionalismo requiere la existencia de límites destinados a proteger derechos fundamentales, garantizar el pluralismo político y preservar las condiciones institucionales que hacen posible la propia democracia. La iniciativa legislativa ciudadana se sitúa justo en el punto de encuentro entre estas dos exigencias, por ello, el análisis de sus límites no puede reducirse a la pregunta sobre cuánto

109 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., pp. 112.

poder debe reconocerse a los ciudadanos, sino que debe examinar también cuáles son las condiciones necesarias para que dicho poder se ejerza de manera compatible con los principios fundamentales del Estado constitucional democrático.

II. EL DESACUERDO POLÍTICO Y LOS LÍMITES A LA DECISIÓN POPULAR

Uno de los problemas fundamentales que enfrenta toda teoría de la democracia consiste en determinar cómo deben adoptarse decisiones colectivas en sociedades caracterizadas por desacuerdos profundos y persistentes acerca de cuestiones morales, políticas y jurídicas, a diferencia de las concepciones idealizadas que presuponen la existencia de un interés general con facilidad identificable o de una voluntad popular homogénea, la teoría democrática contemporánea parte del reconocimiento de que las sociedades modernas están conformadas por individuos y grupos que sostienen convicciones divergentes acerca de la justicia, libertad, igualdad, los derechos fundamentales y las prioridades de la acción pública, esta realidad adquiere una importancia decisiva cuando se analizan los mecanismos de democracia directa y, en particular, la iniciativa legislativa ciudadana, pues obliga a preguntarse si la mera expresión de una mayoría puede considerarse suficiente para dotar de legitimidad a una decisión política o si, por el contrario, la existencia

de desacuerdos razonables exige la imposición de determinados límites a la decisión popular.

La formulación más influyente de esta problemática se encuentra en la obra de WALDRON, donde afirma que una característica esencial de las sociedades contemporáneas es la existencia de desacuerdos persistentes acerca de las cuestiones más importantes de la vida política, indica que las personas discrepan no solo sobre intereses particulares o preferencias contingentes, sino también sobre cuestiones fundamentales de justicia y moralidad pública¹¹⁰, esta constatación posee profundas implicaciones para la teoría democrática porque impide asumir que las decisiones mayoritarias reflejan una verdad objetiva o una concepción indiscutible del bien común, por el contrario, las mayorías representan soluciones institucionales adoptadas en contextos de incertidumbre y desacuerdo.

La relevancia de esta tesis para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana es evidente, si las sociedades democráticas se caracterizan por desacuerdos razonables acerca de cuestiones fundamentales, entonces la voluntad mayoritaria expresada mediante mecanismos de democracia directa no puede ser considerada en forma automática como una manifestación incontestable del

110 WALDRON. *Law and Disagreement*, cit., pp. 1 a 4.

interés general, las decisiones adoptadas por una mayoría ciudadana son aún susceptibles de afectar derechos fundamentales, excluir intereses legítimos o ignorar perspectivas minoritarias, por ello, la legitimidad democrática no puede depender solo de la regla de la mayoría, sino también de las condiciones institucionales bajo las cuales se forman y expresan las preferencias colectivas.

No obstante, WALDRON no concluye que los desacuerdos deban resolverse mediante mecanismos tecnocráticos o judiciales que sustituyan la deliberación democrática, por el contrario, sostiene que porque los ciudadanos discrepan acerca de cuestiones fundamentales, resulta indispensable adoptar procedimientos que respeten la igualdad política de quienes participan en el proceso decisorio¹¹¹, esta observación permite comprender que los límites a la iniciativa legislativa ciudadana no pueden justificarse por la posibilidad de que las mayorías se equivoquen, su legitimidad depende de que contribuyan de manera efectiva a preservar las condiciones de igualdad, inclusión y pluralismo que permiten gestionar en democracia el desacuerdo político.

Una aproximación distinta, aunque complementaria, es desarrollada por HABERMAS, la teoría discurs-

111 Ibid., p. 102.

siva de la democracia parte de la idea de que la legitimidad política no deriva solo del resultado de una votación, sino también de la calidad deliberativa de los procedimientos mediante los cuales se forma la voluntad colectiva. HABERMAS sostiene que las decisiones democráticas adquieren legitimidad cuando pueden considerarse el resultado de procesos de comunicación pública en los que los ciudadanos participan en condiciones de libertad e igualdad, al intercambia argumentos y someter sus posiciones a la crítica racional de los demás¹¹², en consecuencia, el desacuerdo no constituye un problema que deba eliminarse, sino una condición inherente a la democracia que debe ser canalizada mediante procedimientos deliberativos adecuados.

La importancia de esta tesis para la iniciativa legislativa ciudadana radica en que desplaza la atención desde el resultado de la decisión popular hacia el proceso mediante el cual dicha decisión se produce, una iniciativa respaldada por una mayoría circunstancial no posee legitimidad democrática si ha surgido en un contexto caracterizado por la desinformación, la exclusión de determinados grupos o la ausencia de deliberación pública efectiva, en consecuencia, determinadas restricciones procedimentales pueden justificarse no como limitaciones indebidas a la participación ciudadana, sino como

112 HABERMAS. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, cit., p. 287.

mecanismos destinados a garantizar que la formación de la voluntad popular responda a estándares mínimos de deliberación democrática.

NINO desarrolla esta idea desde una perspectiva relevante para el constitucionalismo democrático, dice que la deliberación pública posee un valor epistémico porque aumenta las probabilidades de adoptar decisiones razonables y moralmente justificables. Según NINO, la interacción argumentativa permite corregir errores, identificar prejuicios y considerar intereses que podrían pasar inadvertidos en procesos decisorios agregativos¹¹³, desde esta perspectiva, la democracia no debe concebirse solo como un mecanismo para contar votos, sino también como un procedimiento destinado a mejorar la calidad de las decisiones colectivas, la aplicación de esta tesis a los mecanismos de democracia directa resulta significativa, si la legitimidad democrática depende en parte de la calidad deliberativa de los procedimientos políticos, entonces la iniciativa legislativa ciudadana debe evaluarse no solo por su capacidad para ampliar la participación, sino también por su aptitud para promover procesos de discusión pública bastante inclusivos e informados, esta consideración adquiere una importancia especial en contextos donde determinadas iniciativas pueden involucrar cuestiones muy complejas

113 NINO. *The Constitution of Deliberative Democracy*, cit., pp. 180 a 186.

desde el punto de vista técnico, económico o jurídico, la deliberación se convierte así en un elemento indispensable para evitar que la decisión popular se reduzca a la simple agregación de preferencias formadas de manera irreflexiva o poco informada.

Por su parte, FISHKIN ha aportado evidencia empírica que refuerza estas preocupaciones teóricas, sus investigaciones sobre democracia deliberativa muestran que los ciudadanos modifican con frecuencia sus opiniones cuando participan en procesos estructurados de discusión e intercambio de información, para él, la deliberación permite superar algunas de las limitaciones asociadas a la información incompleta, los sesgos cognitivos y las simplificaciones excesivas que suelen caracterizar el debate político cotidiano¹¹⁴, esta evidencia resulta relevante para el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana porque sugiere que la calidad de las decisiones populares depende en gran medida de las condiciones institucionales bajo las cuales se desarrolla la participación, las implicaciones de estas teorías para la determinación de límites a la decisión popular son significativas, en primer lugar, muestran que la democracia constitucional no puede reducirse a la aplicación automática de la regla de la mayoría, la existencia de desacuerdos ra-

114 FISHKIN. *Democracy When the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, cit., pp. 34 y ss.

zonables exige procedimientos capaces de garantizar que todas las perspectivas relevantes tengan la oportunidad de ser consideradas; en segundo lugar, evidencian que la legitimidad democrática depende tanto de la participación como de la deliberación, una participación amplia pero desprovista de condiciones mínimas de discusión pública puede producir decisiones incompatibles con los valores fundamentales de la democracia; por último, estas teorías sugieren que ciertas restricciones procedimentales pueden contribuir a fortalecer, no a debilitar, la legitimidad de los mecanismos de democracia directa.

Estas reflexiones adquieren una importancia aún mayor cuando se considera que las iniciativas legislativas ciudadanas suelen abordar cuestiones que afectan derechos fundamentales, intereses de minorías o aspectos estructurales del orden político, en tales circunstancias, la existencia de desacuerdos profundos exige cautela frente a la idea de que una mayoría coyuntural pueda disponer con libertad de cualquier materia mediante mecanismos de participación directa, el reconocimiento de esta realidad no implica negar el valor de la soberanía popular, sino comprender que el ejercicio democrático del poder requiere procedimientos capaces de gestionar en forma legítima el pluralismo y el desacuerdo inherentes a las sociedades constitucionales contemporáneas.

En consecuencia, la existencia de desacuerdos políticos razonables constituye uno de los fundamentos más importantes para justificar determinados límites a la iniciativa legislativa ciudadana, tales límites no deben interpretarse como manifestaciones de desconfianza hacia la ciudadanía ni como restricciones incompatibles con el principio democrático, por el contrario, pueden entenderse como instrumentos destinados a garantizar que la participación popular se desarrolle dentro de condiciones compatibles con la deliberación pública, el pluralismo político y la igualdad de todos los ciudadanos, por ello, el análisis de los límites a la iniciativa legislativa no puede separarse de la necesidad de proteger los derechos fundamentales y las garantías institucionales que permiten que el desacuerdo político sea procesado en democracia dentro del Estado constitucional.

III. PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y MINORÍAS COMO LÍMITES A LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA

Uno de los debates más complejos dentro de la teoría democrática contemporánea consiste en determinar hasta qué punto la voluntad popular puede intervenir con legitimidad en materias relacionadas con los derechos fundamentales y la protección de las minorías, esta cuestión adquiere una especial relevancia en el ámbito de la inicia-

tiva legislativa ciudadana, pues dicho mecanismo permite que sectores significativos de la población promuevan propuestas normativas destinadas a modificar el orden jurídico vigente, aunque esta facultad constituye una manifestación importante de la soberanía popular, su ejercicio puede generar tensiones cuando las iniciativas propuestas afectan derechos protegidos por la Constitución o inciden sobre grupos que carecen de la capacidad política necesaria para defender con eficacia sus intereses dentro de los procesos decisorios mayoritarios, en consecuencia, la protección de los derechos fundamentales y de las minorías se ha convertido en uno de los principales fundamentos teóricos y constitucionales de los límites impuestos a los mecanismos de democracia directa.

La teoría constitucional contemporánea ha cuestionado la idea según la cual la legitimidad democrática depende solo de la voluntad de las mayorías, DWORKIN sostiene que las democracias constitucionales no pueden reducirse a procedimientos destinados a identificar y ejecutar las preferencias mayoritarias de la población, por el contrario, la legitimidad política exige que todas las personas sean tratadas con igual consideración y respeto, principio que impone restricciones sustanciales al ejercicio del poder político, incluso cuando este se manifiesta mediante procedimientos democrá-

ticos¹¹⁵, a partir de esta perspectiva, los derechos fundamentales no constituyen simples concesiones otorgadas por las mayorías, sino garantías destinadas a proteger a los individuos frente a eventuales abusos derivados del ejercicio del poder mayoritario.

La importancia de esta tesis para la iniciativa legislativa ciudadana resulta evidente, si los derechos fundamentales poseen una función contramayoritaria, entonces determinadas materias no pueden quedar sometidas a la libre disposición de las mayorías circunstanciales. La existencia de mecanismos de participación directa no elimina la necesidad de preservar espacios normativos protegidos frente a decisiones que puedan afectar la dignidad humana, la igualdad, la libertad o las garantías fundamentales reconocidas en la Constitución, en consecuencia, los límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana encuentran una de sus principales justificaciones en la necesidad de garantizar que la ampliación de la participación democrática no se traduzca en la erosión de los derechos que constituyen el fundamento mismo de la democracia constitucional.

Una preocupación similar aparece en la obra de ELY, aunque desarrolla una teoría en su mayoría proce-

115 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., p. 15.

dimental de la revisión constitucional, sostiene que las instituciones democráticas deben operar bajo condiciones que garanticen la inclusión efectiva de todos los ciudadanos en el proceso político, según su planteamiento, la intervención constitucional resulta legítima cuando se dirige a proteger a grupos sistemáticamente excluidos o cuando busca preservar las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de la representación democrática¹¹⁶. Entonces, los límites a la iniciativa legislativa ciudadana pueden justificarse cuando tienen por finalidad impedir que determinadas mayorías utilicen los mecanismos de participación directa para restringir sin justificación los derechos de sectores vulnerables o políticamente marginados.

La protección de las minorías constituye uno de los argumentos más recurrentes en la literatura especializada sobre democracia directa, así, por ejemplo, AMAYA sostiene que la democracia no puede identificarse solo con el gobierno de las mayorías porque una concepción semejante conduciría a desconocer la posición constitucional de las minorías políticas, agrega que la legitimidad democrática exige garantizar que los grupos minoritarios dispongan de condiciones adecuadas para participar en la deliberación pública y para defender sus intereses frente a las decisiones adoptadas por

116 ELX. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, cit., p. 73.

las mayorías¹¹⁷, esta observación resulta relevante en el ámbito de la iniciativa legislativa ciudadana, donde existe el riesgo de que determinadas propuestas normativas sean impulsadas por mayorías coyunturales sin considerar en forma adecuada sus efectos sobre grupos menos numerosos o menos influyentes políticamente.

La preocupación por la posición de las minorías también ocupa un lugar central en la obra de ROSANVALLON, que sostiene que las democracias contemporáneas requieren formas complementarias de legitimidad destinadas a corregir las limitaciones inherentes a la representación electoral y a la regla de la mayoría, entre estas formas de legitimidad destaca la imparcialidad, la reflexividad y la proximidad institucional, todas ellas orientadas a garantizar que las decisiones públicas tengan en cuenta la diversidad de perspectivas existentes dentro de la sociedad¹¹⁸., desde esta óptica, la protección de las minorías no constituye una excepción al principio democrático, sino una condición necesaria para su realización efectiva en contextos caracterizados por el pluralismo político y social.

De igual manera, la teoría del constitucionalismo democrático desarrollada por ACKERMAN aporta

117 AMAYA. *Democracia y minoría política*, cit., p. 89.

118 ROSANVALLON. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, cit., pp. 1 y ss.

elementos adicionales para comprender esta problemática, como se ha señalado antes, este autor distingue entre la política ordinaria y los momentos de decisión constitucional, al argumentar que determinadas cuestiones relacionadas con la estructura fundamental del orden político no pueden quedar sujetas a los mismos procedimientos aplicables a la producción legislativa ordinaria¹¹⁹, así resulta útil para analizar los límites de la iniciativa legislativa ciudadana, pues permite justificar que ciertas materias vinculadas con los derechos fundamentales, la separación de poderes o la protección de minorías estén sometidas a exigencias institucionales más estrictas que aquellas aplicables a la legislación ordinaria.

La experiencia comparada confirma la relevancia de estas preocupaciones teóricas, ALTMAN observa que la mayoría de los ordenamientos que reconocen mecanismos de iniciativa popular establecen en forma simultánea restricciones materiales destinadas a excluir determinadas materias de la decisión directa de los ciudadanos¹²⁰, estas exclusiones suelen abarcar cuestiones relacionadas con derechos fundamentales, obligaciones internacionales del Estado, organización constitucional básica o protección de grupos vulnerables. De manera similar, QVORTRUP muestra que incluso los sistemas

119 ACKERMAN. *We the People. Foundations*, cit., p. 6.

120 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 218.

más favorables a la democracia directa suelen incorporar mecanismos de control constitucional destinados a evitar que las iniciativas populares vulneren principios fundamentales del orden jurídico¹²¹.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional colombiana ha desarrollado una posición consistente en esta materia, desde sus primeras decisiones sobre mecanismos de participación ciudadana, la Corte Constitucional ha sostenido que la democracia participativa constituye uno de los principios estructurales de la Constitución de 1991, pero ha insistido también en que dicho principio debe interpretarse de manera compatible con el carácter pluralista y garantista del Estado social de derecho. En la Sentencia C-180 de 1994 ya citada, al examinar la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, la Corte destacó que los mecanismos de participación ciudadana deben ejercerse dentro de los límites establecidos por la propia Constitución y en armonía con los derechos fundamentales de todas las personas, de igual manera, en decisiones posteriores como las sentencias C-141 de 2010 y C-150 de 2015 citadas antes, reiteró que la participación democrática no puede utilizarse para desconocer principios estructurales del orden constitucional

121 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 112.

ni para afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Estas consideraciones adquieren una importancia especial cuando se examinan iniciativas legislativas que involucran materias relacionadas con igualdad, libertad religiosa, derechos de grupos discriminados a lo largo de la historia o garantías procesales fundamentales, la existencia de una mayoría favorable a una determinada propuesta no constituye, por sí sola, una razón suficiente para considerarla constitucionalmente legítima, como advierte DWORKIN, la democracia exige algo más que la simple agregación de preferencias individuales, requiere también el reconocimiento de que todos los miembros de la comunidad política poseen igual dignidad y merecen igual consideración por parte del ordenamiento jurídico¹²², esta exigencia impide que los derechos fundamentales queden por completo sometidos a la contingencia de las mayorías circunstanciales.

La necesidad de proteger a las minorías adquiere una relevancia aún mayor en contextos caracterizados por fenómenos de polarización política o por el surgimiento de discursos populistas que pretenden identificar la voluntad de una mayoría con la totalidad del pueblo. MÜLLER advierte que una de

122 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., p. 22.

las características distintivas del populismo consiste en negar legitimidad política a quienes sostienen posiciones divergentes, al presentar a las minorías como obstáculos para la realización de una supuesta voluntad popular homogénea¹²³, en estas circunstancias, los límites constitucionales a la iniciativa legislativa ciudadana cumplen una función esencial para preservar el pluralismo político y evitar que los mecanismos de participación directa sean utilizados como instrumentos de exclusión o dominación.

En consecuencia, la protección de los derechos fundamentales y de las minorías constituye uno de los fundamentos más sólidos para justificar la existencia de límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana, tales límites no representan una negación de la soberanía popular ni una manifestación de desconfianza hacia la ciudadanía, por el contrario, responden a la necesidad de garantizar que la participación democrática se ejerza dentro de un marco constitucional compatible con la igualdad política, la dignidad humana y el pluralismo social. La democracia constitucional contemporánea descansa sobre este equilibrio entre participación y garantía, entre decisión mayoritaria y protección de derechos, entre soberanía popular y respeto por la diversidad de perspectivas que caracterizan a

123 MÜLLER. *What Is Populism?*, cit., pp. 3 y 4.

las sociedades democráticas, desde esta perspectiva, los límites a la iniciativa legislativa ciudadana aparecen no como excepciones al principio democrático, sino como condiciones necesarias para su realización plena dentro del Estado constitucional de derecho.

IV. DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y LÍMITES MATERIALES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA

La discusión sobre los límites de la iniciativa legislativa ciudadana alcanza su máxima complejidad cuando se examina desde la perspectiva de la democracia constitucional, mientras que los apartados anteriores permitieron analizar la relación entre soberanía popular, desacuerdo político, derechos fundamentales y protección de las minorías, el problema central consiste ahora en determinar si existen materias que, por su relevancia constitucional, deben permanecer por fuera del alcance de los mecanismos de democracia directa, la cuestión no es meramente procedimental, se trata de establecer hasta qué punto el principio democrático permite que la ciudadanía intervenga en la producción normativa y cuáles son los límites materiales que derivan de la propia estructura constitucional del Estado, la respuesta a este interrogante constituye uno de los puntos más debatidos del constitucionalismo contemporáneo, pues involucra la

tensión permanente entre autogobierno popular y preservación de los principios fundamentales que hacen posible la existencia misma de una comunidad política democrática.

Una primera aproximación a esta problemática puede encontrarse en la teoría de la democracia dualista desarrollada por ACKERMAN, que sostiene que las democracias constitucionales distinguen entre dos niveles diferentes de actuación política: la ordinaria y la constitucional, donde la primera corresponde a la actividad cotidiana de los órganos representativos, mientras que la segunda se refiere a aquellos momentos excepcionales en los que la comunidad política redefine los fundamentos de su organización constitucional¹²⁴, esta distinción resulta relevante para el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana porque permite comprender que no todas las decisiones adoptadas mediante mecanismos democráticos poseen la misma jerarquía normativa ni la misma capacidad para modificar los elementos estructurales del orden constitucional.

Desde esta perspectiva, los límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana encuentran una primera justificación en la necesidad de preservar la diferencia entre legislación ordinaria y decisio-

124 ACKERMAN. *We the People. Foundations*, cit., pp. 6 y ss.

nes constituyentes, si toda mayoría circunstancial pudiera modificar con libertad los principios fundamentales del sistema constitucional mediante mecanismos de democracia directa, desaparecería la distinción entre poder constituido y poder constituyente que caracteriza a las democracias constitucionales modernas. ACKERMAN advierte que la legitimidad de las transformaciones constitucionales exige procedimientos más exigentes que aquellos aplicables a la producción normativa ordinaria, porque dichas transformaciones afectan las bases mismas de la convivencia política¹²⁵, en consecuencia, determinadas materias vinculadas con la estructura constitucional del Estado pueden quedar legítimamente excluidas de la iniciativa legislativa ciudadana sin que ello implique una negación de la soberanía popular.

La teoría de DWORKIN conduce a conclusiones similares desde una perspectiva distinta, como se ha señalado antes, él sostiene que los derechos fundamentales constituyen principios que expresan compromisos morales básicos de la comunidad política y que no pueden quedar por entero subordinados a las preferencias coyunturales de las mayorías¹²⁶, la democracia constitucional exige tratar a todas las personas con igual consideración y respe-

125 Ibid., p. 266.

126 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., p. 15.

to, exigencia que impone restricciones sustanciales al ejercicio del poder político, desde esta óptica, los límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana no aparecen como excepciones al principio democrático, sino como mecanismos destinados a garantizar que la participación popular se ejerza dentro de un marco compatible con la dignidad humana, la igualdad y la libertad, la voluntad mayoritaria constituye un elemento esencial de la democracia, pero no puede convertirse en el único criterio de legitimidad constitucional.

La obra de BELLAMY ofrece una perspectiva complementaria, aunque desarrolla una defensa del constitucionalismo político frente a ciertas versiones del constitucionalismo jurídico, reconoce que la democracia requiere instituciones capaces de garantizar la igualdad política y evitar la dominación arbitraria de determinados sectores sobre otros¹²⁷, su principal preocupación consiste en preservar procedimientos democráticos inclusivos que permitan gestionar los desacuerdos existentes en sociedades pluralistas, desde esta perspectiva, los límites a la iniciativa legislativa ciudadana encuentran legitimidad cuando contribuyen a preservar las condiciones institucionales necesarias para que la competencia democrática se desarrolle en términos de igualdad y reciprocidad, la protección

127 BELLAMY. *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*, cit., pp. 24 y ss.

de los procedimientos democráticos se convierte así en una justificación adicional de determinadas restricciones materiales.

La relevancia de estas consideraciones se hace evidente cuando se examina la posición de WALDRON, aunque es uno de los principales defensores de la legitimidad democrática frente a formas en exceso robustas de revisión judicial, sostiene también que las sociedades democráticas se caracterizan por desacuerdos razonables acerca de cuestiones fundamentales de justicia y derechos¹²⁸, por ello, la legitimidad de las decisiones colectivas depende de la existencia de procedimientos que respeten la igualdad política de todos los ciudadanos, esta preocupación permite comprender que los límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana no deben interpretarse como restricciones dirigidas contra la participación popular, sino como instrumentos destinados a garantizar que el desacuerdo político pueda desarrollarse dentro de un marco institucional compatible con el pluralismo democrático.

La protección del pluralismo ocupa también un lugar central en la obra de ROSANVALLON, que afirma que las democracias contemporáneas requieren formas complementarias de legitimidad que tras-

128 WALDRON. *Law and Disagreement*, cit., p. 1.

ciendan la mera legitimidad electoral y permitan incorporar la complejidad de las sociedades modernas¹²⁹, la imparcialidad, reflexividad y proximidad constituyen mecanismos destinados a corregir las insuficiencias de la representación y de la regla de la mayoría, esta teoría resulta relevante para el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana porque permite justificar la existencia de límites materiales orientados a garantizar que las decisiones públicas reflejen de manera adecuada la diversidad social y política existente dentro de la comunidad, desde esta perspectiva, la democracia constitucional exige proteger no solo la capacidad de decisión de las mayorías, sino también la inclusión efectiva de perspectivas minoritarias.

Una contribución significativa para el contexto latinoamericano proviene de ROBERTO GARGARELLA, este autor muestra que la historia constitucional de la región ha estado marcada por una tensión permanente entre ampliación de la participación política y concentración del poder institucional, indica que muchas Constituciones latinoamericanas incorporaron mecanismos participativos ambiciosos sin transformar de manera simultánea las estructuras de poder heredadas de tradiciones constitucionales anteriores¹³⁰, esta observación resulta

129 ROSANVALLON. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, cit., p. 1.

130 ROBERTO GARGARELLA. *Latin American Constitutionalism*,

importante para el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana porque pone de manifiesto que la participación democrática no puede evaluarse solo en función de la existencia formal de mecanismos participativos, también es necesario considerar las condiciones institucionales que determinan su funcionamiento efectivo y sus posibles efectos sobre la distribución del poder político.

La experiencia comparada confirma que la mayoría de las democracias constitucionales establecen límites materiales a los mecanismos de democracia directa, ALTMAN observa que numerosas constituciones excluyen de la iniciativa popular materias relacionadas con derechos fundamentales, presupuestos públicos, obligaciones internacionales, organización constitucional básica y funcionamiento de los órganos del Estado¹³¹. QVORTRUP identifica restricciones similares en diversos sistemas europeos y americanos, destaca que tales limitaciones suelen justificarse por la necesidad de preservar la estabilidad institucional y proteger principios constitucionales considerados esenciales para la convivencia democrática¹³², la existencia generali-

1810–2010. The Engine Room of the Constitution, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 3.

131 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 218.

132 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 112.

zada de estas restricciones demuestra que la democracia constitucional contemporánea no concibe la participación popular como una facultad absoluta e ilimitada.

La jurisprudencia constitucional colombiana ha seguido una orientación semejante, desde la Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional reconoció que los mecanismos de participación ciudadana constituyen expresiones fundamentales del principio democrático consagrado por la Constitución de 1991, sin embargo, también señaló que su ejercicio debe desarrollarse dentro de los límites establecidos por la propia Constitución y en armonía con los demás principios estructurales del Estado social de derecho. Más adelante, en las sentencias C-141 de 2010 y C-150 de 2015, el tribunal reiteró que la participación democrática no puede utilizarse para desconocer la supremacía constitucional, afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni alterar elementos definitorios de la identidad constitucional colombiana, estas decisiones evidencian que la Corte ha entendido los límites materiales a la participación directa como instrumentos destinados a proteger la integridad del orden constitucional y no como simples restricciones a la soberanía popular.

Las reflexiones anteriores permiten concluir que la democracia constitucional descansa sobre una

concepción compleja de la legitimidad política en la que la voluntad popular constituye un elemento indispensable, pero no exclusivo, la participación ciudadana, incluida la iniciativa legislativa popular, adquiere legitimidad porque se ejerce dentro de un marco constitucional que garantiza la igualdad política, protege los derechos fundamentales y preserva el pluralismo democrático, desde esta perspectiva, los límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana no representan una contradicción del principio democrático, sino una condición necesaria para su realización efectiva, la democracia constitucional no exige la ausencia de límites, sino la existencia de unos legítimos que permitan armonizar soberanía popular, protección de derechos y estabilidad institucional.

En consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana debe entenderse como un mecanismo valioso de participación democrática cuya legitimidad depende de su inserción dentro del orden constitucional, la protección de los derechos fundamentales, la garantía del pluralismo político, la preservación de la estructura básica del Estado y la defensa de las condiciones que hacen posible la deliberación democrática constituyen fundamentos suficientes para justificar la existencia de límites materiales a este mecanismo, lejos de debilitar la democracia, tales restricciones contribuyen a preservar las condiciones que permiten que la participación ciuda-

dana sea aún compatible con los valores esenciales del constitucionalismo democrático, sobre esta base teórica será posible analizar en el capítulo siguiente los riesgos que fenómenos como el populismo y las dinámicas plebiscitarias pueden representar para el equilibrio entre democracia directa y democracia constitucional.

CAPÍTULO TERCERO

POPULISMO, PUNITIVIDAD Y RIESGOS DE EROSIÓN CONSTITUCIONAL EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA

I. DEMOCRACIA DIRECTA Y POPULISMO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE UNA RELACIÓN PROBLEMÁTICA

La expansión de los mecanismos de democracia directa durante las últimas décadas ha coincidido con el fortalecimiento de fenómenos políticos que diversos autores han agrupado bajo la categoría de populismo, esta coincidencia ha dado lugar a un amplio debate académico acerca de la relación existente entre participación ciudadana directa y dinámicas populistas, mientras algunos autores sostienen que los instrumentos de democracia directa constituyen mecanismos legítimos de profundización democrática que permiten corregir las deficiencias de los sistemas representativos, otros advierten que dichos instrumentos pueden ser uti-

lizados para debilitar las instituciones constitucionales, erosionar los controles al poder y legitimar decisiones incompatibles con los principios fundamentales del constitucionalismo democrático. La iniciativa legislativa ciudadana ocupa una posición relevante dentro de esta discusión porque representa uno de los mecanismos más visibles mediante los cuales la ciudadanía puede intervenir en la producción normativa, circunstancia que la convierte tanto en una herramienta potencial de democratización como en un instrumento susceptible de ser utilizado por proyectos políticos de orientación populista.

La dificultad para abordar esta problemática comienza con la propia definición de populismo, MÜLLER sostiene que el populismo no debe entenderse tan solo como una estrategia política destinada a movilizar apoyo electoral ni como un estilo particular de liderazgo, según el autor, el rasgo distintivo del populismo consiste en su pretensión de representar de manera exclusiva la voluntad auténtica del pueblo y negar legitimidad política a quienes sostienen posiciones divergentes, en palabras de MÜLLER, los populistas afirman que “ellos y solo ellos representan al pueblo”¹³³, esta característica implica una concepción moralizada y excluyente de la representación política en la que quienes

133 MÜLLER. *What Is Populism?*, cit., p. 3.

discrepan dejan de ser considerados adversarios legítimos para convertirse en enemigos del pueblo o en obstáculos para la realización de la voluntad popular.

La relevancia de esta definición para el estudio de la democracia directa resulta inmediata, si el populismo se caracteriza por la pretensión de monopolizar la representación del pueblo, los mecanismos de participación directa pueden convertirse en instrumentos atractivos para legitimar dicha pretensión. La apelación directa a la ciudadanía permite presentar determinadas decisiones políticas como expresiones inmediatas de la voluntad popular, que reducen el espacio para la deliberación institucional, la mediación representativa y la protección de posiciones minoritarias, en este sentido, el problema no radica en la existencia de mecanismos de democracia directa en sí mismos, sino en las formas específicas mediante las cuales pueden ser utilizados dentro de estrategias políticas orientadas a concentrar legitimidad en torno a una determinada interpretación del pueblo.

Una preocupación semejante aparece en la obra de MOUNK, que señala que las democracias contemporáneas enfrentan una creciente tensión entre dos elementos que a lo largo de la historia habían coexistido de manera estable: la dimensión liberal de protección de derechos e instituciones y la di-

mención democrática de expresión de la voluntad popular. Según MOUNK, el debilitamiento de los partidos tradicionales, la pérdida de confianza en las instituciones representativas y el incremento de la polarización política han favorecido la aparición de movimientos que reivindican una conexión directa entre líderes políticos y ciudadanía, que reducen la importancia de las estructuras institucionales intermedias¹³⁴, esta dinámica puede generar escenarios en los que los mecanismos de democracia directa sean utilizados para reforzar tendencias mayoritarias incompatibles con los principios fundamentales del constitucionalismo democrático.

Sin embargo, identificar democracia directa y populismo constituye una simplificación que la literatura especializada rechaza de manera generalizada, ALTMAN advierte que los mecanismos de democracia directa son institucionalmente neutrales y que sus efectos dependen sobre todo del contexto político y constitucional en el que operan¹³⁵, la experiencia comparada muestra que instrumentos como la iniciativa popular, el referendo o la consulta ciudadana funcionan de manera compatible con democracias constitucionales consolidadas y no siempre producen consecuencias antipluralistas, de hecho, algunos de los sistemas políticos

134 MOUNK. *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, cit., p. 25.

135 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 307.

que reconocen con mayor amplitud mecanismos de democracia directa, como Suiza, han mantenido en simultáneo elevados niveles de estabilidad institucional y protección de derechos fundamentales, esta constatación obliga a distinguir con cuidado entre democracia directa como mecanismo institucional y populismo como fenómeno político.

La obra de URBINATI resulta útil para comprender esta distinción, sostiene que el populismo representa una transformación específica de la democracia representativa caracterizada por la construcción de una relación directa entre liderazgo político y pueblo, en detrimento de las instituciones intermedias encargadas de canalizar el pluralismo social y político¹³⁶, para ella, el problema central del populismo no reside en la ampliación de la participación ciudadana, sino en la tendencia a concebir al pueblo como una entidad homogénea y moralmente unificada, desde esta perspectiva, la democracia directa puede coexistir a la perfección con el pluralismo democrático siempre que los mecanismos participativos sean diseñados y aplicados de manera compatible con la diversidad de perspectivas existente dentro de la comunidad política.

Una aproximación complementaria puede encontrarse en ROSANVALLON, que argumenta que las

136 URBINATI. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, cit., p. 5.

democracias contemporáneas han experimentado una transformación significativa en las formas mediante las cuales los ciudadanos ejercen control sobre el poder político, la legitimidad democrática ya no depende de manera exclusiva de la representación electoral, sino también de mecanismos permanentes de vigilancia, crítica y control ciudadano¹³⁷, esta observación permite comprender que el crecimiento de las demandas de participación directa responde, en buena medida, a problemas reales de funcionamiento de las instituciones representativas, la creciente utilización de mecanismos de democracia directa puede interpretarse así como una reacción frente a déficits de representación y no como una manifestación de tendencias populistas.

No obstante, la existencia de tales déficits no elimina los riesgos asociados a determinadas formas de utilización de la democracia directa, QVORTRUP observa que los mecanismos de participación popular pueden convertirse en herramientas de legitimación plebiscitaria cuando son utilizados para reforzar decisiones antes adoptadas por líderes políticos o para movilizar apoyos en contextos de fuerte polarización social¹³⁸, en estos casos, la par-

137 PIERRE ROSANVALLON. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 6.

138 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 143.

ticipación ciudadana deja de funcionar como un mecanismo de deliberación democrática y pasa a operar como un instrumento de ratificación política, el problema no es la consulta al pueblo, sino la reducción de la complejidad democrática a una lógica binaria que impide el tratamiento adecuado de desacuerdos legítimos.

La experiencia latinoamericana proporciona ejemplos ilustrativos de estas tensiones, LISSIDINI ha mostrado que los mecanismos de democracia directa han desempeñado funciones diversas en la región, desde instrumentos de ampliación efectiva de la participación ciudadana hasta herramientas utilizadas por actores gubernamentales para fortalecer proyectos políticos específicos¹³⁹. De manera semejante, WELP sostiene que la democracia directa no puede evaluarse de manera aislada, sino en función de las condiciones institucionales concretas que determinan su funcionamiento y sus efectos sobre el sistema democrático¹⁴⁰, estas observaciones resultan importantes para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana, pues demuestran que sus efectos dependen en gran medida del entorno constitucional en el que se desarrolla.

139 LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, cit., p. 25.

140 WELP. *The Will of the People*, cit., p. 18.

Las reflexiones desarrolladas por RAFAEL VELANDIA MONTES sobre la punitividad electoral aportan una dimensión adicional a este debate, afirma que determinadas dinámicas políticas contemporáneas se caracterizan por la instrumentalización de demandas sociales legítimas con el propósito de promover reformas normativas expansivas que generan réditos electorales para quienes las impulsan, la punitividad electoral supone la utilización estratégica de conflictos sociales, de la opinión pública y de percepciones colectivas de inseguridad para justificar respuestas normativas cada vez más intensas, en particular en el ámbito penal, esta lógica puede trasladarse al ámbito de la democracia directa cuando determinados actores utilizan mecanismos participativos para impulsar iniciativas legislativas orientadas más a la obtención de beneficios políticos inmediatos que a la solución efectiva de los problemas públicos involucrados, a lo anterior debe agregarse que este autor, por lo menos en lo que respecta a la política penal, se opone a la noción de “populismo”, que considera como imprecisa, como quiera que ha sido utilizada para una gran cantidad de fenómenos sociales de tan variada naturaleza, por lo que considera que es imposible abarcarlos en un solo concepto, es por ello que ha planteado el concepto de punitividad como el uso del discurso emocional generado por el miedo al delito por parte de diversos actores sociales y con el fin de lograr sus fines, que son tan diversos como

lo son también los agentes sociales que utilizan tal tipo de discurso¹⁴¹.

La importancia de esta observación radica en que permite identificar un punto de encuentro entre populismo, democracia directa e iniciativa legislativa ciudadana, tanto el populismo como la punitividad electoral comparten una tendencia a construir narrativas políticas basadas en la identificación de problemas sociales complejos con soluciones en apariencia simples respaldadas por la voluntad popular, en ambos casos, existe el riesgo de que la deliberación democrática sea sustituida por dinámicas de movilización emocional orientadas a obtener legitimidad inmediata mediante la apelación directa al pueblo, la iniciativa legislativa ciudadana puede convertirse entonces en un vehículo para la promoción de propuestas normativas que responden más a lógicas de movilización política que a procesos deliberativos bastante reflexivos.

Sin embargo, reconocer estos riesgos no implica cuestionar la legitimidad de la democracia directa ni de la iniciativa legislativa ciudadana, la literatura especializada coincide en que los mecanismos de

141 RAFAEL VELANDIA MONTES. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. I, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/99/191/1075>], pp. 160 a 164.

participación popular constituyen herramientas valiosas para fortalecer la legitimidad democrática, ampliar los canales de intervención ciudadana y mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones políticas, el desafío consiste en diseñar mecanismos institucionales capaces de preservar estas virtudes sin permitir que la participación directa sea utilizada para debilitar el pluralismo político, erosionar la protección de derechos fundamentales o concentrar poder bajo la apariencia de una representación exclusiva de la voluntad popular.

En consecuencia, la relación entre democracia directa y populismo debe entenderse como una relación contingente y no necesaria, los mecanismos de participación ciudadana no son intrínsecamente populistas ni antipluralistas, sin embargo, determinadas condiciones políticas pueden favorecer su utilización dentro de estrategias orientadas a construir formas excluyentes de representación del pueblo, por ello, el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana exige examinar no solo sus fortalezas democratizadoras, sino también los riesgos que pueden derivarse de su instrumentalización política, sobre esta base, será posible analizar en el siguiente apartado la manera en que la noción de voluntad popular puede transformarse en un instrumento de exclusión cuando se pretende identificar a una mayoría circunstancial con la totalidad de la comunidad política.

II. LA REPRESENTACIÓN EXCLUSIVA DEL PUEBLO Y EL PROBLEMA DEL ANTIPLURALISMO

Uno de los rasgos más característicos del populismo contemporáneo consiste en la construcción de una determinada concepción del pueblo como sujeto político homogéneo, moralmente unificado y portador de una voluntad única susceptible de ser identificada y representada sin mediaciones, esta concepción posee profundas implicaciones para la teoría democrática porque cuestiona algunos de los presupuestos fundamentales sobre los cuales se edifican las democracias constitucionales modernas, en especial, aquellos relacionados con el pluralismo político, la legitimidad de la oposición y el reconocimiento de la diversidad de intereses, valores e identidades presentes dentro de la comunidad política, la relevancia de esta problemática para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana radica en que los mecanismos de democracia directa pueden convertirse en escenarios privilegiados para la construcción y movilización de discursos que presentan determinadas preferencias mayoritarias como si constituyeran la expresión indiscutible de la voluntad general.

La teoría democrática contemporánea parte de una premisa opuesta, DAHL indica que las sociedades democráticas modernas se caracterizan por la existencia de una pluralidad de grupos, intereses y

concepciones del bien que compiten en forma legítima dentro del espacio público¹⁴², la democracia no presupone la existencia de una voluntad popular homogénea ni de una comunidad política libre de conflictos, sino de la creación de instituciones capaces de procesar de manera pacífica desacuerdos persistentes entre ciudadanos que poseen visiones distintas acerca de la organización social y política, desde esta perspectiva, el pluralismo no constituye una anomalía que deba ser superada, sino una condición estructural de las democracias contemporáneas.

MÜLLER ha desarrollado una de las críticas más influyentes a la concepción populista de la representación, según su planteamiento, el populismo no se limita a afirmar que representa a una mayoría electoral o a un determinado sector de la población, su característica distintiva consiste en reivindicar una representación moral exclusiva del pueblo auténtico, en palabras del autor, los populistas sostienen que “ellos y solo ellos representan al pueblo”¹⁴³, esta pretensión tiene consecuencias problemáticas, porque transforma la competencia democrática en una disputa entre quienes se supone encarnan la voluntad popular y quienes son presentados como actores ilegítimos, corruptos o ajenos a la verdadera comunidad política.

142 DAHL. *Polyarchy. Participation and Opposition*, cit., pp. 1 y ss.

143 MÜLLER. *What Is Populism?*, cit., p. 3.

La incompatibilidad entre esta visión y los principios fundamentales del constitucionalismo democrático resulta evidente, si una determinada fuerza política se atribuye el monopolio de la representación popular, desaparece el reconocimiento de la legitimidad de la oposición, elemento indispensable para el funcionamiento de cualquier democracia pluralista, el desacuerdo político deja de ser entendido como una manifestación normal de la diversidad social y pasa a interpretarse como una forma de desviación respecto de una supuesta voluntad colectiva unificada, esta lógica adquiere una relevancia especial en el ámbito de la democracia directa, donde la apelación inmediata al pueblo puede facilitar la construcción de narrativas políticas que identifican determinadas decisiones mayoritarias con la totalidad de la comunidad política.

La obra de URBINATI ofrece herramientas valiosas para comprender esta problemática, manifiesta que la democracia moderna se caracteriza por la imposibilidad de identificar una voluntad popular única y definitiva, así, la representación democrática no consiste en reproducir una voluntad preexistente, sino en crear espacios institucionales dentro de los cuales las distintas perspectivas presentes en la sociedad puedan expresarse, competir y deliberar¹⁴⁴, desde esta perspectiva, la representación

144 URBINATI. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, cit., p. 37.

no constituye una limitación de la democracia, sino una condición necesaria para gestionar en forma legítima el pluralismo inherente a las sociedades modernas.

Esta crítica adquiere un desarrollo más explícito cuando URBINATI analiza las transformaciones contemporáneas de la representación política asociadas al auge de movimientos populistas, indica que el populismo construye una relación directa entre liderazgo político y pueblo mediante la reducción de la complejidad social a una oposición simplificada entre el pueblo auténtico y sus supuestos enemigos, esta operación política produce una representación selectiva de la ciudadanía, pues solo determinados sectores son reconocidos como integrantes legítimos del pueblo mientras que otros son excluidos simbólicamente o políticamente de la comunidad democrática¹⁴⁵, en consecuencia, la apelación al pueblo deja de funcionar como un mecanismo de inclusión democrática y se convierte en una herramienta de exclusión política.

La iniciativa legislativa ciudadana puede verse afectada por estas dinámicas cuando determinadas propuestas normativas son presentadas como expresiones incuestionables de la voluntad popular,

145 NADIA URBINATI. *Me the People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2019, p. 5.

sin reconocer la existencia de desacuerdos legítimos dentro de la sociedad. WALDRON advierte que el desacuerdo constituye una característica permanente de las comunidades políticas democráticas y que ninguna mayoría circunstancial puede reclamar en forma razonable una posición de superioridad moral absoluta frente a quienes sostienen posiciones divergentes¹⁴⁶, desde esta perspectiva, la legitimidad democrática exige reconocer que incluso las decisiones respaldadas por amplios sectores de la población es aún objeto de controversia y deben permanecer abiertas al debate público y al control constitucional.

La importancia de esta observación resulta evidente cuando se examinan iniciativas legislativas relacionadas con derechos fundamentales, grupos minoritarios o cuestiones moralmente controvertidas, en tales contextos, la presentación de una determinada propuesta como expresión exclusiva de la voluntad popular puede generar presiones significativas para deslegitimar posiciones discrepantes y reducir los espacios de deliberación democrática. DWORKIN advierte que una democracia auténtica exige tratar a todos los miembros de la comunidad política con igual consideración y respeto, lo que implica reconocer la legitimidad de opiniones divergentes, incluso cuando estas resultan minori-

146 WALDRON. *Law and Disagreement*, cit., pp. 1 y ss.

tarias¹⁴⁷, esta exigencia constituye uno de los principales límites normativos frente a concepciones excluyentes de la representación popular.

ROSANVALLON desarrolla una crítica convergente desde la teoría de la legitimidad democrática, en la que asevera que las democracias contemporáneas requieren mecanismos permanentes de vigilancia, crítica y control capaces de complementar la legitimidad derivada de las elecciones y de las decisiones mayoritarias¹⁴⁸, esta propuesta parte del reconocimiento de que ninguna institución ni ningún actor político puede pretender representar a plenitud la complejidad de la sociedad, la legitimidad democrática depende de la existencia de múltiples espacios de control recíproco que impidan la concentración de poder y favorezcan la inclusión de perspectivas diversas.

Las reflexiones desarrolladas por VELANDIA MONTES sobre la punitividad electoral permiten identificar una manifestación concreta de estas dinámicas, muestra cómo determinados discursos políticos construyen consensos aparentes alrededor de demandas de castigo, seguridad o endurecimiento

147 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., pp. 22 a 28.

148 ROSANVALLON. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, cit., pp. 6 a 15; ID. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, cit., pp. 1 y ss.

normativo y presentan a tales demandas como expresiones inequívocas de la voluntad popular, este proceso puede conducir a la simplificación de problemas complejos y a la marginación de posiciones críticas o garantistas que son presentadas como incompatibles con los intereses de la ciudadanía¹⁴⁹, la lógica de la punitividad electoral ilustra cómo determinadas narrativas políticas pueden utilizar la apelación al pueblo para reducir la pluralidad de perspectivas presentes en el debate democrático.

La experiencia comparada confirma la importancia de estas preocupaciones, WELP ha señalado que los mecanismos de democracia directa producen resultados democráticamente valiosos cuando operan dentro de contextos institucionales que favorecen la deliberación, la inclusión y la competencia pluralista, sin embargo, cuando son utilizados en escenarios de fuerte polarización o bajo dinámicas de representación excluyente, pueden contribuir a reforzar tendencias antipluralistas y a debilitar la legitimidad de las instituciones democráticas¹⁵⁰, de manera semejante, LISSIDINI observa que el impac-

149 VELANDIA MONTES. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. I, cit., pp. 160 a 164; ID. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. II, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios – ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/109/211/1085>], pp. 45 y ss.

150 WELP. *The Will of the People*, cit., pp. 18 y ss.

to democrático de los mecanismos participativos depende en gran medida de la capacidad de los sistemas políticos para garantizar que todas las voces relevantes tengan oportunidades efectivas de intervenir en el debate público¹⁵¹.

En consecuencia, uno de los principales desafíos que enfrenta la iniciativa legislativa ciudadana consiste en evitar que la participación directa se transforme en un mecanismo de representación excluyente, la democracia constitucional no exige la existencia de consensos absolutos ni la identificación de una voluntad popular homogénea, por el contrario, se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad, el desacuerdo y el pluralismo como características permanentes de la vida política, la legitimidad de la iniciativa legislativa ciudadana depende de su capacidad para ampliar la participación sin sacrificar estos valores fundamentales, por ello, cualquier evaluación de este mecanismo debe considerar no solo su potencial para fortalecer la soberanía popular, sino también los riesgos asociados a la construcción de concepciones excluyentes de la representación política.

Desde esta perspectiva, la defensa de la democracia directa resulta inseparable de la defensa del pluralismo democrático, los mecanismos de participa-

151 LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, cit., p. 25.

ción ciudadana contribuyen al fortalecimiento de la democracia cuando permiten incorporar nuevas voces al proceso político y ampliar los espacios de deliberación pública, sin embargo, pierden gran parte de su potencial democratizador cuando son utilizados para presentar a una mayoría circunstancial como la única depositaria legítima de la voluntad popular, por ello, el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana exige examinar las condiciones institucionales que permiten preservar de manera simultánea la participación popular y el reconocimiento de la diversidad política que caracteriza a las sociedades constitucionales contemporáneas.

III. REFERENDOS, INICIATIVAS POPULARES Y CAPTURA PLEBISCITARIA

Los mecanismos de democracia directa suelen justificarse como instrumentos destinados a fortalecer la soberanía popular, ampliar los espacios de participación ciudadana y corregir eventuales déficits de representación política, sin embargo, la literatura especializada ha advertido que estos mecanismos también pueden ser utilizados de maneras que contradicen los objetivos democráticos que en principio buscan promover, entre los riesgos más relevantes identificados por la doctrina contemporánea se encuentra la denominada *captura plebiscitaria*, entendida como el proceso mediante

el cual instrumentos concebidos para ampliar la participación ciudadana son transformados en mecanismos orientados a legitimar decisiones antes definidas por actores políticos, movilizar apoyos electorales o consolidar posiciones de poder, esta problemática adquiere una importancia especial en el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana porque pone de manifiesto que la existencia formal de procedimientos participativos no garantiza por sí misma una ampliación efectiva de la deliberación democrática ni una mayor inclusión política.

La preocupación por la utilización plebiscitaria de los mecanismos de democracia directa no es nueva, CRONIN advertía que instrumentos como los referendos y las iniciativas populares pueden desempeñar funciones democráticas valiosas cuando facilitan la participación ciudadana y mejoran la capacidad de respuesta de las instituciones representativas, sin embargo, también señalaba que estos mecanismos pueden ser utilizados para simplificar en exceso debates complejos o para canalizar decisiones políticas a través de preguntas formuladas de manera estratégica con el fin de maximizar determinados resultados¹⁵², esta observación resulta muy relevante porque muestra que la calidad democrática de los mecanismos participativos depende no solo de su existencia formal, sino tam-

152 CRONIN. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, cit., pp. 86 y ss.

bién de las condiciones concretas bajo las cuales se activan y desarrollan.

ALTMAN ha desarrollado una de las investigaciones comparadas más completas sobre esta problemática, según él, los mecanismos de democracia directa no producen efectos uniformes ni son siempre democratizadores, sus consecuencias dependen de múltiples variables institucionales, entre ellas los actores facultados para convocarlos, los requisitos exigidos para su activación, el contexto político en el que se desarrollan y las condiciones de competencia existentes durante las campañas asociadas a ellos¹⁵³, entonces, la captura plebiscitaria no constituye una característica inherente de la democracia directa, sino una posibilidad que emerge cuando los mecanismos participativos son utilizados de manera incompatible con los principios de pluralismo, deliberación e igualdad política.

Una preocupación semejante aparece en la obra de QVORTRUP, observa que numerosos referendos contemporáneos han sido utilizados no tanto para promover procesos genuinos de deliberación ciudadana como para reforzar decisiones antes impulsadas por Gobiernos o líderes políticos, en tales casos, la consulta popular funciona como un mecanismo de ratificación plebiscitaria más que como un instru-

153 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 307.

mento de participación democrática efectiva¹⁵⁴. La diferencia entre ambos escenarios resulta fundamental, mientras la democracia directa presupone la existencia de espacios abiertos de deliberación y competencia política, la lógica plebiscitaria tiende a reducir el debate público a una elección binaria en torno a propuestas definidas por actores que ya detentan posiciones privilegiadas dentro del sistema político.

La literatura latinoamericana ha prestado especial atención a estas dinámicas debido a la expansión que los mecanismos de democracia directa han experimentado en la región desde finales del siglo xx. LISSIDINI sostiene que la utilización de referendos, consultas populares e iniciativas ciudadanas ha producido resultados heterogéneos, que van desde experiencias orientadas a fortalecer la participación democrática hasta procesos caracterizados por una fuerte concentración del protagonismo político en actores gubernamentales¹⁵⁵, según la autora, el impacto democrático de estos mecanismos depende en gran medida de factores institucionales tales como la independencia de las autoridades electorales, la existencia de medios de comu-

154 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 143.

155 LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, cit., p. 25.

nicación pluralistas y la disponibilidad de espacios efectivos para la deliberación pública.

ZOVATTO desarrolla una conclusión semejante a partir del análisis comparado de diversas experiencias latinoamericanas, observa que la proliferación de mecanismos de democracia directa en la región no ha producido una profundización homogénea de la participación ciudadana, en algunos casos, estos instrumentos han permitido ampliar los espacios de intervención popular y fortalecer la legitimidad democrática, en otros, han sido utilizados en forma estratégica para legitimar decisiones antes adoptadas o para reforzar liderazgos políticos muy personalistas¹⁵⁶, esta constatación resulta importante para la presente investigación porque evidencia que la valoración de la iniciativa legislativa ciudadana no puede realizarse solo a partir de su diseño normativo, sino también al considerar las dinámicas políticas que condicionan su utilización efectiva.

WELP ha profundizado esta línea de análisis al estudiar la relación entre democracia directa, participación ciudadana y calidad democrática, dice que los mecanismos participativos producen efectos positivos cuando se encuentran integrados dentro de sistemas institucionales que favorecen la de-

156 ZOVATTO. "Direct Democracy Institutions", cit., p. 230.

liberación, transparencia y competencia política pluralista, sin embargo, cuando operan en contextos caracterizados por fuertes asimetrías de poder o elevados niveles de polarización política, pueden contribuir a reforzar tendencias plebiscitarias que debilitan la capacidad deliberativa de la democracia¹⁵⁷, esta observación resulta relevante para la iniciativa legislativa ciudadana, pues pone de manifiesto que la ampliación de la participación popular no siempre se traduce de modo automático en una ampliación equivalente de la calidad democrática.

Uno de los factores que favorecen la captura plebiscitaria de los mecanismos de democracia directa es la simplificación de problemas complejos mediante narrativas políticas muy polarizadas, MÜLLER advierte que los discursos populistas tienden a presentar cuestiones políticas complejas como conflictos entre el pueblo auténtico y sus supuestos adversarios, que reducen el espacio disponible para el desacuerdo razonable y la deliberación pluralista¹⁵⁸, en consecuencia, en contextos de esta naturaleza, los referendos y las iniciativas populares pueden convertirse en instrumentos eficaces para movilizar apoyos políticos mediante apelaciones emocionales o identitarias, en detrimento de procesos de discusión pública más reflexivos y complejos.

157 WELP. *The Will of the People*, cit., p. 18.

158 MÜLLER. *What Is Populism?*, cit., p. 19.

Las reflexiones desarrolladas por VELANDIA MONTES sobre la punitividad electoral permiten identificar una manifestación específica de esta problemática, sostiene que determinadas dinámicas políticas contemporáneas utilizan conflictos sociales reales para promover respuestas normativas de carácter expansivo que generan beneficios electorales para quienes las impulsan, la punitividad electoral se caracteriza por la utilización estratégica de la opinión pública y de percepciones colectivas de inseguridad o riesgo con el fin de legitimar reformas normativas cada vez más severas, en especial, en materia penal¹⁵⁹, este fenómeno resulta en especial relevante para el estudio de la iniciativa legislativa ciudadana porque demuestra cómo determinadas demandas sociales pueden ser canalizadas hacia propuestas normativas cuya principal función consiste en producir réditos políticos inmediatos más que resolver en forma eficaz los problemas que las originan.

La relación entre punitividad electoral y captura plebiscitaria se vuelve visible cuando los mecanismos de democracia directa son utilizados para promover reformas legislativas basadas en emociones colectivas intensas, tales como el miedo, la indig-

159 VELANDIA MONTES. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. I, cit., pp. 167 y ss.; ID. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. II, cit., pp. 10 y ss. y pp. 233 y ss.

nación o el deseo de castigo, en estos contextos, la deliberación pública puede verse desplazada por dinámicas de movilización política orientadas a obtener apoyo ciudadano mediante la simplificación de problemas complejos. Como advierte VELANDIA MONTES, la construcción política de determinadas demandas sociales puede favorecer la expansión normativa sin que exista una reflexión suficiente acerca de la eficacia, proporcionalidad o constitucionalidad de las medidas propuestas¹⁶⁰, esta observación resulta relevante para la presente investigación porque muestra cómo la iniciativa legislativa ciudadana puede convertirse en un vehículo para la promoción de agendas normativas influenciadas por dinámicas de movilización electoral.

No obstante, reconocer la existencia de estos riesgos no implica cuestionar la legitimidad democrática de los mecanismos de participación directa, la literatura especializada coincide en que los referendos, las consultas populares y las iniciativas ciudadanas constituyen instrumentos valiosos para ampliar la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, el problema surge cuando dichos mecanismos dejan de funcionar como espacios de deliberación democrática y se transforman en procedimientos destinados a legitimar decisiones antes definidas por actores políticos o a movilizar

160 Ibid., pp. 221 y ss. y pp. 357 y ss.

apoyos mediante estrategias de polarización social, en tales circunstancias, la democracia directa pierde parte de su potencial democratizador y puede convertirse en un instrumento funcional a dinámicas de concentración del poder político.

La respuesta a este problema no consiste en restringir de manera arbitraria la participación ciudadana, sino en fortalecer las condiciones institucionales que permiten el ejercicio democrático de dicha participación. ALTMAN, QVORTRUP, LISSIDINI y WELP coinciden en señalar que la calidad democrática de los mecanismos de democracia directa depende de factores como la transparencia de los procedimientos, la existencia de información suficiente para los ciudadanos, la igualdad en el acceso al debate público, la supervisión constitucional y la preservación del pluralismo político¹⁶¹, estas garantías permiten reducir los riesgos de captura plebiscitaria sin sacrificar los beneficios democráticos asociados a la participación ciudadana directa.

En consecuencia, los referendos y las iniciativas populares constituyen instituciones cuya contri-

161 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., pp. 307 a 315; QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., pp. 143 a 155; LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, cit., pp. 25 a 39; WELP. *The Will of the People*, cit., pp. 18 a 30.

bución a la democracia depende sobre todo del contexto constitucional e institucional en el que operan, su potencial para ampliar la participación ciudadana y fortalecer la legitimidad democrática coexiste con la posibilidad de ser utilizados como instrumentos de movilización plebiscitaria o legitimación política, por ello, el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana exige examinar con cuidado las condiciones que permiten distinguir entre participación democrática genuina y captura plebiscitaria, sobre esta base será posible abordar el siguiente problema: la identificación de las salvaguardias institucionales necesarias para proteger la democracia constitucional frente a los riesgos derivados de la instrumentalización política de los mecanismos de democracia directa.

IV. SALVAGUARDIAS INSTITUCIONALES FRENTE A LOS RIESGOS POPULISTAS Y PLEBISCITARIOS

El reconocimiento de los riesgos asociados a la utilización populista o plebiscitaria de los mecanismos de democracia directa no siempre conduce a una conclusión contraria a la participación ciudadana, por el contrario, la literatura contemporánea coincide en que la respuesta adecuada frente a tales riesgos no consiste en eliminar los instrumentos de intervención popular, sino en diseñar salvaguardias institucionales capaces de garantizar que su funcionamiento sea compatible con los principios

fundamentales de la democracia constitucional. La cuestión central no es determinar si los ciudadanos deben participar en la producción normativa, sino establecer las condiciones jurídicas e institucionales que permitan que dicha participación se desarrolle dentro de un marco de pluralismo político, protección de derechos fundamentales y respeto por el Estado de derecho, en este sentido, las salvaguardias institucionales constituyen mecanismos destinados a armonizar la soberanía popular con los valores que hacen posible la existencia misma de una comunidad democrática.

Una de las primeras salvaguardias identificadas por la teoría constitucional contemporánea consiste en la existencia de límites materiales a la decisión mayoritaria, DWORKIN sostiene que las democracias constitucionales no pueden reducirse a procedimientos destinados a ejecutar las preferencias coyunturales de las mayorías, por el contrario, la legitimidad democrática exige el respeto de principios fundamentales de igualdad, libertad y dignidad que actúan como restricciones al ejercicio del poder político¹⁶², de este modo, la exclusión de determinadas materias de los mecanismos de democracia directa no representa una negación de la soberanía popular, sino una condición necesaria para garantizar que la participación ciudadana se

162 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., p. 15.

ejerza de manera compatible con los derechos fundamentales, entonces, la protección de estos derechos constituye así una de las principales barreras frente a eventuales intentos de instrumentalización populista de la voluntad del pueblo.

La teoría de ACKERMAN proporciona una justificación adicional para la existencia de límites materiales, como se ha señalado en el capítulo anterior, él distingue entre la política ordinaria y los momentos de decisión constitucional, argumenta que determinadas cuestiones relacionadas con la estructura fundamental del orden político requieren procedimientos exigentes para su modificación¹⁶³, esta distinción resulta relevante frente a las dinámicas plebiscitarias porque impide que mayorías circunstanciales utilicen mecanismos de democracia directa para alterar elementos esenciales de la organización constitucional sin las garantías deliberativas y procedimentales propias de los procesos de reforma constitucional, la existencia de procedimientos agravados para determinadas decisiones constituye, por tanto, una salvaguardia destinada a proteger la estabilidad institucional frente a impulsos políticos coyunturales.

Otra salvaguardia fundamental consiste en la preservación del pluralismo político, MÜLLER ha mos-

163 ACKERMAN. *We the People. Foundations*, cit., p. 266.

trado que uno de los rasgos característicos del populismo consiste en la pretensión de representar de manera exclusiva la voluntad auténtica del pueblo, para excluir simbólica o políticamente a quienes sostienen posiciones divergentes¹⁶⁴, frente a esta tendencia, las democracias constitucionales deben garantizar la existencia de instituciones que permitan la expresión efectiva de perspectivas diversas y la participación de minorías políticas en el debate público, la legitimidad democrática no depende solo de la capacidad de las mayorías para imponer sus preferencias, sino también del reconocimiento de la legitimidad de quienes discrepan de ellas, por esta razón, los mecanismos de democracia directa deben operar dentro de estructuras institucionales que favorezcan la inclusión y la competencia pluralista. La importancia de esta dimensión ha sido destacada por URBINATI, en términos de que la democracia representativa cumple una función esencial porque crea espacios institucionales en los que la diversidad social y política puede manifestarse y ser procesada con legitimidad¹⁶⁵, desde esta perspectiva, los mecanismos de democracia directa no deben diseñarse como sustitutos de la representación política, sino como instrumentos complementarios que interactúan con las instituciones representativas, esta interacción constituye

164 MÜLLER. *What Is Populism?*, cit., p. 19.

165 URBINATI. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, cit., p. 37.

una salvaguardia importante frente a las dinámicas plebiscitarias porque evita que la complejidad del debate democrático sea reducida a una simple confrontación binaria entre mayoría y minoría.

La deliberación pública representa también una protección fundamental frente a los riesgos derivados de la instrumentalización de la participación ciudadana, HABERMAS sostiene que la legitimidad democrática depende de la existencia de procesos comunicativos que permitan a los ciudadanos intercambiar argumentos y someter sus posiciones a la crítica racional de los demás¹⁶⁶, de manera similar, NINO afirma que la deliberación colectiva posee un valor epistémico porque contribuye a mejorar la calidad de las decisiones públicas y favorece la consideración de intereses diversos¹⁶⁷, desde esta perspectiva, una de las principales salvaguardias frente a los riesgos populistas consiste en garantizar que las iniciativas legislativas ciudadanas se desarrollen en contextos caracterizados por el acceso a información suficiente, el debate público abierto y la posibilidad de confrontar argumentos contrapuestos.

166 HABERMAS. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, cit., p. 287.

167 NINO. *The Constitution of Deliberative Democracy*, cit., p. 180.

La evidencia empírica presentada por FISHKIN refuerza esta conclusión, sus investigaciones demuestran que los ciudadanos modifican con frecuencia sus posiciones iniciales cuando participan en procesos deliberativos estructurados y tienen acceso a información equilibrada sobre los asuntos sometidos a discusión¹⁶⁸, esta observación resulta importante porque muestra que muchas de las dinámicas asociadas al populismo y a la captura plebiscitaria no derivan siempre de la participación ciudadana en sí misma, sino de la ausencia de condiciones deliberativas adecuadas, en consecuencia, el fortalecimiento de la deliberación pública constituye una estrategia institucional más eficaz que la simple restricción de los mecanismos participativos.

Otra salvaguardia relevante se relaciona con los controles de constitucionalidad, ALTMAN observa que numerosos sistemas democráticos someten las iniciativas populares a mecanismos de revisión constitucional destinados a verificar su compatibilidad con los principios fundamentales del orden jurídico antes o después de su aprobación¹⁶⁹. QVORTRUP identifica prácticas similares en diversos ordenamientos europeos y americanos, destaca que

168 FISHKIN. *Democracy When the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, cit., pp. 34 a 42.

169 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., pp. 218 y ss.

estos controles buscan evitar que los mecanismos de democracia directa sean utilizados para vulnerar derechos fundamentales o alterar elementos esenciales de la estructura constitucional¹⁷⁰, aunque tales controles suelen generar debates acerca de su compatibilidad con la soberanía popular, la experiencia comparada demuestra que constituyen instrumentos importantes para preservar la integridad del orden constitucional.

La literatura latinoamericana también ha enfatizado la importancia de estas garantías, LISSIDINI señala que la calidad democrática de los mecanismos de participación directa depende en gran medida de la existencia de autoridades electorales independientes, procedimientos transparentes y reglas claras que aseguren condiciones equitativas para todos los actores involucrados¹⁷¹, ZOVATTO añade que la consolidación de mecanismos efectivos de control constitucional y de supervisión electoral resulta indispensable para evitar que la democracia directa sea utilizada como instrumento de concentración del poder político¹⁷², estas observaciones muestran que las salvaguardias institucionales

170 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., pp. 112 y ss.

171 LISSIDINI. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, cit., p. 25.

172 ZOVATTO. "Direct Democracy Institutions", cit., pp. 227 y ss.

no deben limitarse a la protección de derechos sustantivos, sino que también deben abarcar las condiciones procedimentales bajo las cuales se desarrolla la participación ciudadana.

Las reflexiones de ROSANVALLON permiten integrar estas distintas dimensiones dentro de una concepción más amplia de la legitimidad democrática, donde las democracias contemporáneas requieren mecanismos permanentes de vigilancia, control y evaluación que complementen la legitimidad derivada de las elecciones y de las decisiones mayoritarias¹⁷³, esta propuesta resulta pertinente frente a los riesgos populistas porque reconoce que ninguna institución ni ningún actor político puede reclamar una representación completa y definitiva de la voluntad popular. La democracia constitucional se fortalece mediante la existencia de múltiples centros de control recíproco que impiden la concentración de poder y favorecen la inclusión de perspectivas diversas.

Las investigaciones de VELANDIA MONTES sobre la punitividad electoral ilustran la importancia de estas salvaguardias en contextos caracterizados por fuertes presiones sociales y demandas de respuesta inmediata frente a problemas complejos, muestra cómo determinadas dinámicas políticas pueden

173 ROSANVALLON. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, cit., pp. 6 a 15 y pp. 1 a 12.

favorecer la adopción de reformas normativas impulsadas por intereses electorales de corto plazo y sustentadas en percepciones colectivas intensamente movilizadas¹⁷⁴, frente a este tipo de fenómenos, los mecanismos de control constitucional, la deliberación pública, la protección de derechos fundamentales y la existencia de procedimientos institucionales rigurosos actúan como barreras destinadas a impedir que la producción normativa quede subordinada solo a lógicas de movilización política o emocional.

La experiencia constitucional colombiana refleja con claridad esta preocupación, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que los mecanismos de participación ciudadana deben ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución y en armonía con los principios estructurales del Estado social de derecho, en sentencias como la C-180 de 1994, la C-141 de 2010 y la C-150 de 2015, el tribunal ha enfatizado que la participación democrática constituye un valor fundamental del orden constitucional colombiano, pero ha reiterado también que dicha participación debe coexistir con la protección de los derechos fundamentales, la preservación del pluralismo po-

174 VELANDIA MONTES. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. I, cit., pp. 160 a 164; ID. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. II, cit., pp. 9 y ss. y pp. 233 y ss.

lítico y el respeto por la supremacía constitucional, estas decisiones reflejan una concepción de la democracia participativa que reconoce en simultáneo la importancia de la soberanía popular y la necesidad de salvaguardias institucionales destinadas a proteger la integridad del sistema constitucional.

En consecuencia, las salvaguardias institucionales frente a los riesgos populistas y plebiscitarios no deben interpretarse como obstáculos a la participación ciudadana, sino como mecanismos orientados a garantizar que dicha participación se ejerza dentro de parámetros compatibles con los valores esenciales de la democracia constitucional. La protección de los derechos fundamentales, la preservación del pluralismo político, el fortalecimiento de la deliberación pública, la existencia de controles de constitucionalidad y la consolidación de instituciones independientes constituyen elementos complementarios de una misma estrategia orientada a armonizar soberanía popular y constitucionalismo, gracias a estas garantías, es posible concebir la iniciativa legislativa ciudadana no como una amenaza para el orden constitucional, sino como una institución capaz de enriquecer la democracia mediante formas de participación compatibles con los principios fundamentales del Estado de derecho.

En consecuencia, el análisis desarrollado en este capítulo ha mostrado que la relación entre demo-

cracia directa y populismo no es necesaria ni inevitable, pero tampoco puede ignorarse, los mecanismos de participación ciudadana poseen un importante potencial democratizador al ampliar las oportunidades de intervención popular y fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones políticas, sin embargo, también pueden ser utilizados para legitimar dinámicas de representación excluyente, simplificar problemas complejos mediante narrativas polarizadoras o promover agendas normativas impulsadas por intereses electorales de corto plazo.

La literatura especializada coincide en que estos riesgos no derivan de la democracia directa en sí misma, sino de las condiciones políticas e institucionales bajo las cuales opera, por esta razón, la respuesta adecuada no consiste en restringir la participación ciudadana, sino en fortalecer las salvaguardias institucionales que permiten compatibilizar soberanía popular, pluralismo político, deliberación pública y protección de derechos fundamentales. En consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana puede desempeñar una función valiosa dentro de la democracia constitucional siempre que se encuentre integrada en un marco institucional capaz de prevenir su captura plebiscitaria y garantizar su compatibilidad con los principios fundamentales del Estado de derecho.

Lo expuesto permite abordar, a continuación, el estudio del régimen constitucional colombiano de la iniciativa legislativa ciudadana y de los límites específicos que el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido para armonizar participación democrática y constitucionalismo.

CAPÍTULO CUARTO

LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA EN COLOMBIA: ALCANCE Y LÍMITES CONSTITUCIONALES

I. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

La Constitución Política de 1991 introdujo una transformación profunda en la concepción de la democracia colombiana al superar el modelo predominantemente representativo que había caracterizado al orden constitucional anterior e incorporar de manera expresa mecanismos orientados a fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos, esta transformación respondió a una concepción renovada de la legitimidad democrática según la cual la ciudadanía no debía limitarse a intervenir en forma periódica en la elección de sus representantes, sino que debía contar con instrumentos efectivos para participar en la con-

formación, ejercicio y control del poder político. Dentro de este nuevo diseño institucional, la iniciativa legislativa ciudadana adquirió una relevancia particular al convertirse en uno de los mecanismos destinados a materializar el principio de soberanía popular y a ampliar los canales de intervención de los ciudadanos en la producción normativa.

La importancia de la participación ciudadana dentro del orden constitucional colombiano se refleja desde las disposiciones fundamentales de la Carta Política, así, el artículo 1.º define a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista, mientras que el artículo 2.º establece entre los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos sus ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Estas disposiciones evidencian que la participación no constituye un elemento accesorio del modelo constitucional colombiano, sino uno de sus principios estructurales, la democracia participativa aparece así como un componente definitorio de la identidad constitucional construida a partir de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991¹⁷⁵.

175 Artículos 1.º y 2.º ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991, *Gaceta Constitucional*, n.º 116, de 20 de julio de 1991, disponible en [<http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>].

La relación entre soberanía popular y participación ciudadana adquiere una formulación significativa en el artículo 3.º Superior, según el cual “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, esta disposición reconoce al pueblo como titular originario del poder político y constituye el fundamento constitucional de los diversos mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico colombiano, sin embargo, la propia Constitución establece que el ejercicio de la soberanía se realiza tanto de manera directa como a través de los representantes elegidos por el pueblo, circunstancia que refleja la voluntad del constituyente de articular democracia participativa y democracia representativa dentro de un mismo modelo institucional¹⁷⁶.

La iniciativa legislativa ciudadana encuentra su fundamento constitucional más específico en el artículo 155 de la Carta Política, esta disposición reconoce el derecho de un número de ciudadanos equivalente al menos al 5% del censo electoral existente o del 30% de los concejales o diputados del país a presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República. La norma establece además que la iniciativa popular puede ejercerse respecto de proyectos legislativos y de reforma constitucional, aunque remite a la ley la regulación de las

176 Ibid., artículo 3.º

materias susceptibles de iniciativa y de los procedimientos necesarios para su ejercicio, de esta manera, la Constitución incorpora formalmente un mecanismo de intervención ciudadana directa dentro del proceso de producción normativa, que amplía las posibilidades de participación más allá de los procedimientos electorales tradicionales.

La incorporación de este mecanismo respondió a una concepción amplia de la democracia participativa que fue objeto de desarrollo jurisprudencial desde los primeros años de vigencia de la Constitución, en la Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo que la participación constituye uno de los principios fundamentales del nuevo orden constitucional y destacó que la Constitución de 1991 había buscado superar las limitaciones de un modelo solo representativo mediante la creación de instrumentos que permitieran una intervención más activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, según la Corte en su Sentencia C-180 de 1994, la democracia participativa “comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”, esta interpretación consolidó una comprensión amplia del principio participativo y otorgó un respaldo constitucional robusto a los mecanismos de intervención ciudadana.

La jurisprudencia constitucional ha insistido en que la democracia participativa no debe entenderse como una alternativa a la democracia representativa, sino como un complemento destinado a fortalecerla, en la Sentencia C-150 de 2015, la Corte reiteró que el modelo constitucional colombiano combina mecanismos de representación política con instrumentos de participación directa, de manera que ambos elementos se integran dentro de una concepción compleja de la democracia. El tribunal destacó que la participación ciudadana permite fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas, mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones y ampliar los espacios de control democrático sobre el ejercicio del poder¹⁷⁷, esta interpretación resulta consistente con las posiciones desarrolladas por autores como DAHL, URBINATI, ALTMAN y TRUEBLOOD, para quienes la participación directa y la representación política deben entenderse como dimensiones complementarias de la democracia contemporánea.

La regulación legal de la iniciativa legislativa ciudadana fue desarrollada primero por la Ley 134 de 1994, más adelante sustituida en gran parte por la Ley 1757 de 2015, ambas normas buscaron establecer los procedimientos necesarios para hacer efectivo el derecho de participación reconocido en

177 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150 de 2015, cit.

la Constitución, la legislación desarrolló aspectos relacionados con la conformación de comités promotores, la recolección y verificación de apoyos ciudadanos, la presentación formal de iniciativas y el trámite posterior de los proyectos ante las autoridades competentes, la evolución normativa refleja un esfuerzo permanente por equilibrar dos objetivos en potencia tensionados: facilitar el ejercicio efectivo del derecho de participación y garantizar que dicho ejercicio se realice dentro de parámetros compatibles con la estabilidad institucional y la seguridad jurídica.

La doctrina comparada permite comprender mejor el significado de esta opción constitucional, ALTMAN menciona que los mecanismos de iniciativa popular representan una de las expresiones más avanzadas de la democracia directa porque permiten a los ciudadanos intervenir no solo en la aprobación de normas, sino también en la definición de la agenda política¹⁷⁸, MATSUSAKA desarrolla una idea similar al afirmar que la iniciativa popular puede actuar como un mecanismo de corrección frente a eventuales divergencias entre las preferencias ciudadanas y las decisiones adoptadas por los representantes políticos¹⁷⁹, estas consideraciones resultan en especial relevantes para el caso colom-

178 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., pp. 12 a 18.

179 MATSUSAKA. *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, cit., pp. 2 a 12.

biano, pues permiten comprender la iniciativa legislativa ciudadana como una institución orientada a fortalecer la capacidad de respuesta del sistema político frente a demandas provenientes de la sociedad.

No obstante, la propia Constitución colombiana evidencia que la participación ciudadana no fue concebida como una facultad absoluta e ilimitada, la incorporación de mecanismos de democracia directa estuvo acompañada desde el inicio por la preservación de principios estructurales asociados al constitucionalismo democrático, entre ellos la supremacía constitucional, la separación de poderes, la protección de los derechos fundamentales y la garantía del pluralismo político, la democracia participativa diseñada por la Constitución de 1991 se encuentra integrada dentro de un Estado constitucional de derecho y no al margen de él, por esta razón, el reconocimiento de la iniciativa legislativa ciudadana debe interpretarse en conjunto con los límites y las garantías que derivan del resto del texto constitucional.

Esta conclusión ha sido reiterada por la Corte Constitucional al señalar que los mecanismos de participación ciudadana deben ejercerse dentro del marco establecido por la Carta Magna y en armonía con los demás principios que estructuran el ordenamiento jurídico, la participación constitu-

ye un valor fundamental, pero no puede utilizarse para desconocer derechos fundamentales, alterar la identidad constitucional del Estado ni vulnerar las garantías que protegen el pluralismo democrático, de esta manera, la jurisprudencia constitucional colombiana ha construido una concepción de la iniciativa legislativa ciudadana que reconoce tanto su importancia como expresión de la soberanía popular, como la necesidad de que su ejercicio permanezca sometido a los límites propios del constitucionalismo democrático.

En consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana ocupa una posición singular dentro del sistema constitucional colombiano, por una parte, representa una manifestación directa de la soberanía popular y un instrumento destinado a fortalecer la participación democrática en la producción normativa, por otra, constituye una institución que opera dentro de un marco constitucional caracterizado por la protección de derechos fundamentales, la separación de poderes y el respeto por el pluralismo político, esta doble naturaleza explica la necesidad de analizar con detenimiento los límites específicos que el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido para su ejercicio, la comprensión de estos límites exige examinar no solo las normas constitucionales que reconocen la participación ciudadana, sino también aquellas disposiciones destinadas a garantizar que dicha participación se

desarrolle de manera compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de derecho.

II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA: DE LA LEY 134 DE 1994 A LA LEY 1757 DE 2015

La configuración jurídica de la iniciativa legislativa ciudadana en Colombia ha experimentado una evolución significativa desde la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, aunque la Carta reconoció en forma expresa la participación ciudadana como uno de los principios estructurales del nuevo orden constitucional y estableció la iniciativa popular legislativa como uno de sus mecanismos de realización, correspondió al legislador desarrollar las condiciones concretas para su ejercicio, este proceso normativo se materializó primero mediante la Ley 134 de 1994, luego complementada y sustituida en parte por la Ley 1757 de 2015, el tránsito entre ambos regímenes refleja la transformación de la comprensión institucional de la participación ciudadana en Colombia y evidencia el esfuerzo del ordenamiento jurídico por equilibrar la ampliación de los espacios participativos con la preservación de la estabilidad institucional y la seguridad jurídica.

La Ley 134 de 1994 constituyó el primer desarrollo legislativo integral de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución de 1991, su expedición respondió a la necesidad de dotar de operatividad a las disposiciones constitucionales que reconocían instrumentos de democracia directa y participativa, entre ellos el referendo, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa y normativa ciudadana, desde una perspectiva histórica, esta ley representó uno de los primeros intentos sistemáticos de traducir el ideal de democracia participativa consagrado por la Asamblea Nacional Constituyente en procedimientos jurídicos concretos capaces de ser utilizados por la ciudadanía.

La Corte Constitucional reconoció muy temprano la importancia de esta regulación en la Sentencia C-180 de 1994, donde al examinar la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, el tribunal destacó que la democracia participativa constituía uno de los pilares fundamentales del nuevo orden constitucional y que los mecanismos previstos por el legislador debían interpretarse de manera favorable a la realización efectiva del derecho de participación política. La Corte afirmó que la Constitución de 1991 había promovido una transformación sustancial del papel del ciudadano dentro del sistema político colombiano, al ampliar de modo significa-

tivo sus posibilidades de intervención en los asuntos públicos¹⁸⁰.

En materia de iniciativa legislativa ciudadana, la Ley 134 de 1994 desarrolló las disposiciones contenidas en el artículo 155 Superior y estableció las reglas básicas para el ejercicio de este mecanismo, la norma reguló aspectos como la conformación de los comités promotores, los requisitos formales de las iniciativas, los procedimientos de recolección y verificación de apoyos ciudadanos y el trámite que debían seguir los proyectos una vez presentados ante las autoridades competentes, la estructura general del modelo respondía a una concepción según la cual la participación ciudadana debía articularse con las instituciones representativas existentes, para permitir que los ciudadanos intervinieran en la formulación de propuestas normativas sin desplazar el papel del Congreso como órgano principal de producción legislativa.

Uno de los aspectos más relevantes de la Ley 134 de 1994 fue la definición de umbrales mínimos de apoyo ciudadano para activar los mecanismos participativos, tales exigencias respondían a una doble finalidad: por una parte, buscaban garantizar que las iniciativas reflejaran un respaldo social mínimo que justificara la movilización de recursos insti-

180 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 1994, cit.

tucionales para su trámite, y por otra, pretendían evitar la proliferación de propuestas carentes de suficiente representatividad o impulsadas por intereses puramente individuales. Esta lógica resulta consistente con las observaciones formuladas por QVORTRUP y ALTMAN respecto de la importancia de los requisitos procedimentales para asegurar que los mecanismos de democracia directa operen de manera compatible con la estabilidad institucional y la legitimidad democrática¹⁸¹.

Sin embargo, la experiencia acumulada durante los primeros años de aplicación de la Ley 134 de 1994 puso de manifiesto diversas dificultades prácticas relacionadas con la utilización efectiva de los mecanismos de participación ciudadana, numerosos estudios y evaluaciones institucionales señalaron que algunos procedimientos resultaban en exceso complejos, que los requisitos exigidos dificultaban la activación de ciertos mecanismos y que existían obstáculos administrativos que limitaban el ejercicio efectivo del derecho de participación, estas preocupaciones adquirieron especial relevancia en el contexto de los debates sobre profundización democrática que se desarrollaron en Colombia durante las primeras décadas del siglo XXI.

181 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 218; QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 112.

Fue en este contexto donde surgió la necesidad de una nueva regulación integral de la participación ciudadana, la Ley 1757 de 2015 fue concebida como un instrumento orientado a fortalecer y modernizar los mecanismos participativos previstos por la Constitución, su finalidad principal consistió en promover una cultura de participación más activa y facilitar el ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía, la nueva ley no implicó una ruptura con los principios establecidos por la Ley 134 de 1994, sino una actualización de su contenido a la luz de la experiencia acumulada y de las nuevas exigencias derivadas de la evolución del sistema democrático colombiano.

La Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de esta ley en la Sentencia C-150 de 2015, en dicha decisión, el tribunal reiteró que la participación constituye uno de los ejes definitorios del modelo constitucional colombiano y destacó que el legislador dispone de un amplio margen para diseñar mecanismos destinados a facilitar su ejercicio efectivo, no obstante, también enfatizó que cualquier regulación de la participación ciudadana debe respetar de modo simultáneo otros principios constitucionales, entre ellos la protección de los derechos fundamentales, el pluralismo político y la estabilidad institucional¹⁸², esta decisión consolidó

182 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150 de 2015, cit.

una interpretación según la cual la democracia participativa debe desarrollarse dentro de los límites propios del constitucionalismo democrático.

La Ley 1757 de 2015 introdujo diversas modificaciones relevantes para la iniciativa legislativa ciudadana, entre ellas, se encuentran ajustes relacionados con los procedimientos de inscripción de comités promotores, mecanismos de apoyo institucional para los procesos participativos, reglas sobre financiación y publicidad, así como medidas destinadas a facilitar la recolección y verificación de apoyos ciudadanos, estas reformas respondieron al propósito de reducir algunos de los obstáculos identificados durante la vigencia de la Ley 134 de 1994 y de promover una utilización más efectiva de los instrumentos participativos.

Desde una perspectiva teórica, la evolución legislativa colombiana refleja una tensión permanente entre dos objetivos legítimos por igual, el primero consiste en maximizar las oportunidades de participación ciudadana y facilitar el ejercicio de la soberanía popular mediante mecanismos de democracia directa; el segundo radica en garantizar que dicha participación se desarrolle dentro de parámetros compatibles con la seguridad jurídica, la estabilidad institucional y la protección de los derechos fundamentales. Esta tensión ha sido identificada por autores como MATSUSAKA, quien

sostiene que los mecanismos de iniciativa popular pueden contribuir a reducir la distancia entre ciudadanía y representantes, pero requieren diseños institucionales capaces de evitar distorsiones derivadas de la movilización de intereses particulares o de dinámicas de representación desigual¹⁸³.

Las transformaciones introducidas por la Ley 1757 de 2015 también pueden interpretarse a la luz de las preocupaciones formuladas por GERBER respecto de las desigualdades que pueden afectar el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa, como se indicó en capítulos anteriores, GERBER advierte que la participación formalmente abierta no garantiza igualdad efectiva en la capacidad de influir sobre los procesos políticos, sobre todo cuando existen diferencias significativas en recursos económicos y organizativos entre los distintos actores sociales¹⁸⁴, de este modo, la regulación de aspectos relacionados con financiación, publicidad y apoyo institucional puede entenderse como un intento de reducir algunas de estas asimetrías y fortalecer la igualdad de oportunidades dentro de los procesos participativos.

183 MATSUSAKA. *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, cit., p. 2.

184 GERBER. *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, cit., pp. 4 a 12.

Desde una perspectiva constitucional más amplia, el tránsito de la Ley 134 de 1994 a la Ley 1757 de 2015 evidencia una progresiva sofisticación del modelo colombiano de participación ciudadana, mientras la primera ley estuvo orientada a desarrollar en lo formal los mecanismos previstos por la Constitución, la segunda incorporó una visión más compleja de la participación, entendida no solo como un conjunto de procedimientos jurídicos, sino también como una dimensión permanente de la vida democrática que requiere condiciones institucionales adecuadas para su realización efectiva.

No obstante, la evolución normativa también pone de manifiesto que el fortalecimiento de la participación ciudadana no ha implicado la eliminación de los límites constitucionales aplicables a la iniciativa legislativa popular, ya que tanto la Ley 134 de 1994 como la Ley 1757 de 2015 conservaron requisitos procedimentales, umbrales de apoyo ciudadano y restricciones materiales destinadas a garantizar que el ejercicio de este mecanismo permaneciera dentro de los márgenes definidos por el orden constitucional. Esta continuidad refleja una característica esencial del modelo colombiano de democracia participativa: el reconocimiento amplio de la intervención ciudadana acompañado de mecanismos orientados a asegurar su compatibilidad con los principios fundamentales del Estado social y democrático de derecho.

En consecuencia, la evolución legislativa de la iniciativa legislativa ciudadana en Colombia revela un proceso de ajuste institucional orientado a fortalecer la participación democrática sin renunciar a las garantías propias del constitucionalismo, la transición de la Ley 134 de 1994 a la Ley 1757 de 2015 no supuso una alteración de los fundamentos constitucionales del mecanismo, sino una redefinición de las condiciones jurídicas destinadas a facilitar su ejercicio efectivo, sobre esta base normativa será posible examinar en el siguiente apartado los límites materiales y procedimentales que hoy condicionan el ejercicio de la iniciativa legislativa ciudadana dentro del ordenamiento constitucional colombiano.

III. LÍMITES MATERIALES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN, LA LEY 1757 DE 2015 Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

La iniciativa legislativa ciudadana constituye una de las manifestaciones más importantes de la democracia participativa reconocida por la Constitución Política de 1991, sin embargo, su reconocimiento constitucional no implica que pueda ejercerse de manera ilimitada respecto de cualquier materia o con independencia de los principios que estructuran el orden constitucional colombiano, por el contrario, tanto la Constitución como la legislación

estatutaria y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han configurado un conjunto de límites materiales destinados a garantizar que el ejercicio de la soberanía popular mediante mecanismos de participación directa permanezca compatible con el Estado social de derecho, la supremacía constitucional, la protección de los derechos fundamentales y el principio democrático en su dimensión pluralista, la comprensión de estos límites resulta esencial para determinar el verdadero alcance de la iniciativa legislativa ciudadana dentro del sistema constitucional colombiano.

La existencia de límites materiales a los mecanismos de participación ciudadana encuentra su fundamento inmediato en la propia estructura de la Constitución de 1991, como se ha desarrollado en los capítulos anteriores, el modelo constitucional colombiano no adopta una concepción absoluta de la soberanía popular, aunque el artículo 3.º Superior reconoce que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, la misma Constitución establece que su ejercicio debe realizarse dentro del marco normativo definido por el orden constitucional. La participación ciudadana constituye un principio fundamental, pero coexiste con otros principios de igual jerarquía, entre ellos la dignidad humana, el pluralismo político, la separación de poderes, la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales, esta circunstancia impide

interpretar la iniciativa legislativa ciudadana como una facultad ilimitada para promover cualquier contenido normativo.

Desde una perspectiva teórica, esta conclusión resulta consistente con las formulaciones desarrolladas por DWORKIN acerca de la relación entre democracia y derechos fundamentales, como se indicó antes, este pensador sostiene que las democracias constitucionales no pueden reducirse a la ejecución de las preferencias de las mayorías, sino que deben garantizar en forma simultánea el respeto de principios fundamentales de igualdad y dignidad humana¹⁸⁵, bajo esta lógica, determinadas materias no pueden quedar sometidas por completo a la voluntad circunstancial de las mayorías, incluso cuando dicha voluntad se expresa mediante mecanismos de participación directa, los límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana constituyen una manifestación de esta idea dentro del ordenamiento colombiano.

La Constitución establece algunas restricciones expresas relacionadas con la participación ciudadana en la producción normativa, su artículo 155 reconoce la iniciativa popular legislativa, pero remite a la ley la regulación de sus condiciones de ejercicio, esta remisión no debe interpretarse tan solo como

185 DWORKIN. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, cit., p. 15.

una autorización para regular aspectos procedimentales, sino también como un reconocimiento implícito de la posibilidad de establecer límites compatibles con la preservación de los principios constitucionales, en efecto, el propio diseño constitucional colombiano distingue entre materias susceptibles de participación directa y ámbitos normativos sometidos a regímenes especiales de regulación o decisión, circunstancia que refleja la voluntad del constituyente de armonizar participación ciudadana y constitucionalismo democrático.

La Ley 1757 de 2015 desarrolló esta orientación constitucional mediante la definición de diversas restricciones aplicables a los mecanismos de participación ciudadana, aunque la ley persigue el fortalecimiento de la democracia participativa, también reconoce que la intervención directa de los ciudadanos debe desarrollarse dentro de determinados márgenes institucionales, estas limitaciones buscan evitar que los mecanismos participativos sean utilizados para desconocer derechos fundamentales, alterar la estructura básica del Estado o afectar competencias atribuidas por la Constitución a órganos específicos, la regulación legal refleja así una concepción según la cual la participación ciudadana debe coexistir con la estabilidad institucional y la preservación de los valores fundamentales del orden constitucional.

Uno de los límites materiales más importantes se relaciona con la protección de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que los mecanismos de participación ciudadana no pueden convertirse en instrumentos para desconocer derechos protegidos por la Constitución ni para afectar su núcleo esencial, esta posición fue desarrollada muy temprano en la Sentencia C-180 de 1994, en la que el tribunal destacó que la democracia participativa constituye un principio fundamental de la Carta, pero señaló además que su ejercicio debe desarrollarse dentro del marco general definido por el orden constitucional, la participación ciudadana no puede utilizarse para eliminar las garantías que hacen posible la existencia misma de una democracia constitucional.

La relevancia de esta limitación se hace evidente cuando se consideran iniciativas legislativas relacionadas con derechos de grupos hasta hoy discriminados, libertades fundamentales o garantías constitucionales básicas, como se expuso en el capítulo anterior, la protección de las minorías constituye una de las principales justificaciones teóricas de los límites impuestos a la decisión mayoritaria, de este modo, la jurisprudencia constitucional colombiana ha seguido una orientación semejante al insistir en que los mecanismos de participación democrática deben interpretarse de manera compatible con el principio de igualdad y con el deber

estatal de proteger a grupos vulnerables, en consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana no puede emplearse de manera legítima para promover medidas que impliquen discriminaciones incompatibles con los mandatos constitucionales de igualdad y dignidad humana.

Un segundo límite material se relaciona con la preservación de la estructura fundamental del Estado constitucional, la Corte Constitucional desarrolló esta preocupación de manera intensa en la Sentencia C-141 de 2010, decisión en la cual examinó la constitucionalidad de la ley convocante del referendo de reelección presidencial, aunque el caso no se refería de modo específico a una iniciativa legislativa ciudadana ordinaria, la sentencia contiene importantes reflexiones acerca de los límites materiales que pueden afectar los mecanismos de participación popular cuando estos inciden sobre elementos definitorios de la identidad constitucional, el tribunal sostuvo que la participación democrática no puede utilizarse para sustituir la Constitución ni para alterar los principios estructurales que definen el modelo político adoptado por el constituyente de 1991¹⁸⁶.

Esta doctrina posee una importancia considerable para el análisis de la iniciativa legislativa ciudadana

186 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-141 de 2010, cit.

porque demuestra que la soberanía popular opera dentro de un marco constitucional antes definido, en el que la participación directa constituye una manifestación legítima del principio democrático, pero no puede transformarse en un instrumento para dismantelar las bases mismas del orden constitucional que la hace posible, desde la perspectiva de ACKERMAN, podría afirmarse que esta limitación responde a la necesidad de preservar la distinción entre decisiones legislativas ordinarias y transformaciones constitucionales de carácter estructural¹⁸⁷.

Un tercer límite material deriva del principio de separación de poderes y de la distribución constitucional de competencias, el ordenamiento colombiano atribuye determinadas funciones a órganos específicos del Estado y establece procedimientos particulares para la adopción de ciertas decisiones públicas, en consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana no puede utilizarse para desconocer competencias asignadas por la Constitución ni para alterar en forma arbitraria el equilibrio institucional previsto en la Carta, esta restricción se relaciona con la necesidad de preservar la estabilidad del sistema político y evitar que los mecanismos de participación directa generen interferencias incompatibles con el funcionamiento regular de las instituciones democráticas.

187 ACKERMAN. *We the People. Foundations*, cit., p. 266.

La Sentencia C-150 de 2015 profundizó esta línea argumentativa al examinar diversos aspectos de la Ley 1757 de 2015, en esta decisión, la Corte reiteró que la democracia participativa constituye uno de los ejes definitorios del orden constitucional colombiano, pero insistió en que los mecanismos de participación deben interpretarse de manera armónica con los demás principios constitucionales, según el tribunal, la participación ciudadana no opera en un vacío normativo, sino dentro de una estructura institucional compleja destinada a garantizar en simultáneo democracia, pluralismo, estabilidad institucional y protección de derechos fundamentales¹⁸⁸.

La jurisprudencia constitucional también ha reconocido límites materiales derivados de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano, como consecuencia del principio de bloque de constitucionalidad y de la especial protección otorgada a los derechos humanos en el ordenamiento colombiano, determinadas obligaciones internacionales no pueden quedar sometidas a la libre disposición de mayorías circunstanciales mediante mecanismos de participación directa, esta limitación responde a la necesidad de preservar la coherencia del orden constitucional y garantizar el cumplimiento de compromisos jurídicos

188 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150 de 2015, cit.

que trascienden la esfera de la política legislativa ordinaria.

Las preocupaciones identificadas por la literatura comparada refuerzan la legitimidad de estas restricciones, ALTMAN ha mostrado que la mayoría de los sistemas que reconocen mecanismos de iniciativa popular establecen también exclusiones materiales relacionadas con derechos fundamentales, organización constitucional básica y obligaciones internacionales¹⁸⁹. QVORTRUP llega a conclusiones semejantes al analizar la experiencia europea y americana, destaca que los límites materiales constituyen una característica común de las democracias constitucionales contemporáneas y no una excepción al principio participativo¹⁹⁰.

La necesidad de estos límites adquiere una relevancia especial frente a los riesgos identificados en el capítulo anterior respecto de la captura plebiscitaria y la utilización populista de los mecanismos de democracia directa, como advirtieron MÜLLER, URBINATI, ROSANVALLON y VELANDIA MONTES, la apelación directa a la voluntad popular puede ser utilizada en determinadas circunstancias para promover agendas normativas incompatibles con el pluralis-

189 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 218.

190 QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 112.

mo democrático o con la protección de derechos fundamentales, entonces, los límites materiales actúan como mecanismos de contención frente a estas dinámicas, garantizan que la participación ciudadana se mantenga dentro de parámetros compatibles con el constitucionalismo democrático.

En consecuencia, los límites materiales de la iniciativa legislativa ciudadana en Colombia no deben interpretarse como restricciones arbitrarias al ejercicio de la soberanía popular, por el contrario, constituyen instrumentos destinados a garantizar que la participación democrática pueda desarrollarse de manera compatible con los principios fundamentales que estructuran el Estado social y democrático de derecho, la protección de los derechos fundamentales, la preservación de la identidad constitucional, el respeto por la separación de poderes, la observancia de los compromisos internacionales y la garantía del pluralismo político conforman un conjunto de restricciones que no debilitan la democracia participativa, sino que permiten su coexistencia armónica con los demás valores esenciales del orden constitucional colombiano, por ello, la iniciativa legislativa ciudadana debe entenderse como un mecanismo de participación robusto, pero jurídicamente delimitado, cuyo ejercicio legítimo depende de su inserción dentro del marco normativo definido por la Constitución de 1991.

IV. LÍMITES PROCEDIMENTALES: UMBRALES, REQUISITOS DE APOYO CIUDADANO, CONTROLES INSTITUCIONALES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La eficacia de la iniciativa legislativa ciudadana dentro de una democracia constitucional no depende solo de los límites materiales que restringen las materias susceptibles de participación popular, sino que también resulta indispensable la existencia de límites procedimentales orientados a garantizar que el ejercicio de este mecanismo se realice bajo condiciones compatibles con la estabilidad institucional, la representatividad democrática, la seguridad jurídica y la igualdad política, tales límites no constituyen obstáculos arbitrarios a la participación ciudadana, sino más bien instrumentos destinados a asegurar que las iniciativas sometidas a consideración de las autoridades públicas reflejen niveles mínimos de respaldo social y se desarrollen dentro de procedimientos transparentes y verificables. La experiencia comparada demuestra que la existencia de requisitos procedimentales constituye una característica común de los sistemas que reconocen mecanismos de democracia directa, porque la participación popular requiere canales institucionales que permitan armonizar apertura democrática y gobernabilidad constitucional¹⁹¹.

191 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 220; QVORTRUP. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, cit., p. 116.

En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 estableció desde el inicio una primera limitación procedimental relacionada con el número mínimo de apoyos ciudadanos requeridos para activar la iniciativa legislativa popular, su artículo 155 dispone que podrán presentar proyectos de ley y de reforma constitucional un número de ciudadanos equivalente al menos al 5% del censo electoral –a hoy, dicho censo es de unos 21,3 millones de electores, lo que se traduciría en poco más de un millón de ciudadanos– o un porcentaje determinado en el 30% de diputados y concejales del país –existen en total hoy poco más de 400 de los primeros y alrededor de 12.000 de los segundos–, esta exigencia evidencia que el constituyente no concibió la iniciativa legislativa como un derecho individual susceptible de ser ejercido por cualquier ciudadano de manera aislada, sino como una facultad colectiva que requiere la acreditación de un respaldo social mínimo, la finalidad de este requisito consiste en garantizar que las propuestas sometidas al trámite legislativo posean un grado razonable de representatividad política y no respondan en forma exclusiva a intereses particulares o sectoriales.

La Ley 1757 de 2015 desarrolló este mandato constitucional mediante un conjunto detallado de reglas destinadas a regular la inscripción de iniciativas, la conformación de comités promotores, la recolección de apoyos ciudadanos y la verificación

de los requisitos exigidos para la activación de los mecanismos de participación de origen popular, la ley establece que la iniciativa popular legislativa constituye uno de los mecanismos de participación de origen ciudadano y somete su ejercicio a procedimientos específicos orientados a garantizar transparencia, autenticidad y control institucional, entre estos procedimientos se encuentran la inscripción formal de los promotores, la acreditación de un vocero responsable y la verificación de los apoyos por parte de las autoridades electorales.

Uno de los elementos centrales de este régimen procedimental es el requisito de apoyo ciudadano, conforme al desarrollo legal y a la información institucional suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la presentación de una iniciativa popular legislativa ante el Congreso de la República, como se dijo recién, se requiere el respaldo de alrededor de un millón de ciudadanos, este umbral constituye una condición indispensable para que la iniciativa pueda ingresar al procedimiento legislativo, desde una perspectiva constitucional, este requisito cumple una doble función: por una parte, actúa como un mecanismo de filtro destinado a evitar la congestión institucional derivada de la presentación masiva de iniciativas carentes de apoyo social significativo; por otra, busca garantizar que las propuestas sometidas al Congreso reflejen intereses colectivos lo bastante relevan-

tes como para justificar la activación del aparato legislativo.

La existencia de umbrales mínimos de apoyo ciudadano ha sido objeto de amplio debate dentro de la literatura especializada sobre democracia directa, MATSUSAKA sostiene que los requisitos de firmas constituyen mecanismos necesarios para asegurar que las iniciativas populares representen preocupaciones genuinas compartidas por sectores relevantes de la ciudadanía y no solo preferencias individuales o grupos marginales¹⁹², de manera semejante, ALTMAN observa que la ausencia de umbrales adecuados puede generar una proliferación de iniciativas que dificultan el funcionamiento ordinario de las instituciones representativas y reducen la eficacia de los mecanismos participativos¹⁹³, en consecuencia, los requisitos de apoyo ciudadano pueden entenderse como instrumentos orientados a fortalecer en vez de restringir de manera arbitraria, la legitimidad democrática de la iniciativa legislativa popular.

Otro límite procedimental relevante se relaciona con la conformación de comités promotores y la identificación de responsables institucionales del proceso participativo, la Ley 1757 de 2015 exige

192 MATSUSAKA. *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, cit., p. 54.

193 ALTMAN. *Direct Democracy Worldwide*, cit., p. 224.

que las iniciativas de origen popular sean impulsadas por estructuras organizativas identificables, con voceros responsables de la gestión administrativa, financiera y jurídica del mecanismo participativo, estas exigencias buscan garantizar la trazabilidad del proceso, facilitar la supervisión de las autoridades competentes y asegurar que los ciudadanos dispongan de información clara acerca de los promotores de cada iniciativa, la regulación también incorpora reglas relativas a la financiación y publicidad de las campañas asociadas a los mecanismos participativos, con el propósito de reducir riesgos relacionados con la opacidad o la influencia indebida de intereses económicos particulares.

La importancia de estas medidas puede comprenderse a la luz de los planteamientos desarrollados por GERBER, como se indicó antes, la autora advierte que los mecanismos de democracia directa pueden verse afectados por profundas desigualdades en la distribución de recursos económicos, organizativos e informativos entre los distintos actores políticos¹⁹⁴. Desde esta perspectiva, las reglas relativas a financiación, transparencia y organización institucional cumplen una función esencial para reducir asimetrías que podrían afectar la igualdad de oportunidades dentro de los procesos participativos, en consecuencia, la regulación procedimental

194 GERBER. *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, cit., p. 4.

se convierte así en una garantía destinada a proteger la integridad democrática de la iniciativa legislativa ciudadana.

Un componente adicional de los límites procedimentales está constituido por los controles institucionales que acompañan el desarrollo de los mecanismos participativos, la Ley 1757 de 2015 establece procedimientos de revisión y verificación que involucran a diferentes autoridades públicas, en especial, a los organismos electorales encargados de certificar la validez de los apoyos ciudadanos y verificar el cumplimiento de los requisitos legales, del mismo modo, la regulación contempla mecanismos de control constitucional aplicables a diversos instrumentos de participación ciudadana, que refuerzan la idea de que la soberanía popular debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la Constitución. La Corte Constitucional, al revisar el proyecto que dio origen a la Ley 1757 de 2015, reconoció la legitimidad de estos controles como instrumentos compatibles con el principio democrático y necesarios para garantizar la constitucionalidad de los procedimientos participativos.

La jurisprudencia constitucional ha insistido en que estos controles no constituyen manifestaciones de desconfianza hacia la ciudadanía, en la Sentencia C-150 de 2015, la Corte señaló que el principio de participación posee un carácter expansivo

y constituye un mandato de optimización dentro del orden constitucional colombiano, sin embargo, también enfatizó que el legislador puede establecer reglas procedimentales razonables destinadas a garantizar que los mecanismos participativos operen de manera compatible con otros principios constitucionales, entre ellos la seguridad jurídica, la transparencia institucional y la protección de derechos fundamentales, esta posición refleja una concepción de la democracia participativa según la cual la intervención ciudadana requiere procedimientos institucionales que aseguren su legitimidad y eficacia.

Una vez superadas las etapas relacionadas con la inscripción, recolección de apoyos y verificación de requisitos, la iniciativa legislativa ciudadana debe incorporarse al procedimiento legislativo ordinario, este aspecto constituye uno de los límites procedimentales más significativos del modelo colombiano, dado que a diferencia de algunos sistemas de democracia directa en los cuales determinadas iniciativas pueden ser sometidas a votación popular, el ordenamiento colombiano mantiene la intervención del Congreso como órgano encargado de debatir, modificar y decidir en última instancia sobre los proyectos presentados por iniciativa ciudadana, esta característica evidencia que la Constitución de 1991 adoptó un modelo de democracia participativa complementaria y no sustitutiva de la representación política.

Desde una perspectiva teórica, esta decisión institucional resulta coherente con las reflexiones de MANIN y URBINATI acerca de la función democrática de las instituciones representativas, ambos autores sostienen que la representación política no constituye una limitación de la soberanía popular, sino una forma específica de organización democrática destinada a procesar el pluralismo y la complejidad de las sociedades contemporáneas¹⁹⁵, así, la exigencia de que las iniciativas ciudadanas sean sometidas al debate legislativo permite incorporar procedimientos deliberativos adicionales y favorece la consideración de intereses y perspectivas diversas antes de la adopción definitiva de una decisión normativa.

Los límites procedimentales también cumplen una función relevante frente a los riesgos analizados en el capítulo anterior respecto de la captura plebiscitaria y la instrumentalización populista de los mecanismos de democracia directa, como advirtieron MÜLLER, WELP y VELANDIA MONTES, la movilización política de la opinión pública puede generar presiones significativas para adoptar respuestas normativas inmediatas frente a problemas complejos, entonces, los requisitos de apoyo ciudadano, los controles institucionales, la supervisión electoral

195 MANIN. *The Principles of Representative Government*, cit., p. 193; URBINATI. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, cit., p. 37.

y la intervención del Congreso actúan como mecanismos de desaceleración deliberativa que permiten someter las propuestas a procesos adicionales de examen y discusión antes de su eventual aprobación, desde esta perspectiva, los límites procedimentales no restringen la participación democrática, sino que contribuyen a protegerla frente a dinámicas de simplificación política o movilización emocional.

En consecuencia, los límites procedimentales de la iniciativa legislativa ciudadana constituyen una pieza fundamental del modelo colombiano de democracia participativa, los umbrales de apoyo ciudadano, la regulación de los comités promotores, los mecanismos de control institucional, la supervisión electoral y la integración de las iniciativas dentro del procedimiento legislativo ordinario conforman un sistema destinado a garantizar que la participación popular se ejerza de manera acotada, organizada, transparente y compatible con los principios fundamentales del Estado constitucional, con lo que lejos de representar obstáculos arbitrarios al ejercicio de la soberanía popular, estas exigencias constituyen condiciones institucionales necesarias para asegurar que la intervención ciudadana pueda desarrollarse de forma legítima y eficaz dentro del marco de la democracia constitucional colombiana.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como propósito analizar los límites a la intervención ciudadana en materia de iniciativa legislativa y su relación con la democracia directa dentro del marco del constitucionalismo democrático contemporáneo, el problema central consistió en determinar si la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana debe entenderse como una manifestación irrestricta de la soberanía popular o si, por el contrario, su ejercicio se encuentra legítimamente condicionado por límites constitucionales orientados a proteger derechos fundamentales, preservar el pluralismo político y garantizar la estabilidad institucional, en consecuencia, el análisis desarrollado permite concluir que la iniciativa legislativa ciudadana constituye una institución democrática de enorme relevancia para la profundización de la participación política, pero que su legitimidad depende de la existencia de límites jurídicos e institucionales que hagan compatible el principio participativo con los fundamentos del Estado constitucional de derecho.

El examen de la evolución histórica y conceptual de la democracia permitió constatar que la oposición tradicional entre democracia representativa y democracia directa resulta insuficiente para comprender el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos, las contribuciones de DAHL, SARTORI, MANIN, PITKIN y URBINATI muestran que la representación política no constituye una negación de la soberanía popular, sino una forma específica de organización democrática destinada a hacer posible el autogobierno en sociedades complejas, plurales y muy diferenciadas, la democracia moderna no puede reducirse a la participación directa permanente de todos los ciudadanos en todas las decisiones públicas, pero tampoco puede limitarse a la mera elección periódica de representantes, su legitimidad depende de la articulación entre mecanismos representativos y participativos capaces de garantizar al tiempo inclusión política, deliberación pública y control democrático del poder.

La investigación evidenció además que las teorías participativas y deliberativas desarrolladas por PATEMAN, BARBER, HABERMAS, NINO y FISHKIN ofrecen una justificación robusta para la existencia de mecanismos de democracia directa, la participación ciudadana posee un valor intrínseco porque fortalece las capacidades cívicas, incrementa el compromiso democrático de los ciudadanos y amplía las oportunidades de intervención en los asuntos pú-

blicos, así mismo, la deliberación pública contribuye a mejorar la calidad de las decisiones colectivas y favorece la consideración de perspectivas diversas dentro del debate político, en consecuencia, la iniciativa legislativa ciudadana debe entenderse como una institución orientada a fortalecer la legitimidad democrática mediante la ampliación de los canales de participación política y la incorporación de nuevas voces al proceso de producción normativa.

Sin embargo, el estudio de la democracia directa demostró que la ampliación de la participación ciudadana no constituye un valor absoluto ni garantiza en forma automática resultados compatibles con los principios fundamentales del constitucionalismo democrático, la literatura comparada examinada, en particular las obras de ALTMAN, QVORTRUP, CRONIN, MATSUSAKA y GERBER, muestra que los mecanismos de democracia directa pueden producir efectos muy diversos que dependen de las condiciones institucionales en las que operan: mientras en algunos contextos contribuyen a fortalecer la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de las instituciones políticas, en otros pueden facilitar dinámicas de simplificación política, movilización emocional o concentración de poder, esta constatación llevó a rechazar tanto las visiones idealizadas de la democracia directa como las posiciones que la consideran inherentemente incompatible con la representación política.

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación consiste en la identificación del desacuerdo político como fundamento central de los límites constitucionales a la iniciativa legislativa ciudadana, las contribuciones de WALDRON, HABERMAS y NINO permiten comprender que las sociedades democráticas se caracterizan por desacuerdos persistentes acerca de cuestiones fundamentales de justicia, derechos y organización social, porque tales desacuerdos son inevitables, la legitimidad democrática requiere procedimientos capaces de gestionarlos de manera compatible con la igualdad política y el pluralismo, desde esta perspectiva, los límites a la iniciativa legislativa ciudadana no pueden interpretarse como manifestaciones de desconfianza hacia la ciudadanía, sino como mecanismos destinados a garantizar que la participación popular se desarrolle dentro de condiciones compatibles con la deliberación democrática y el respeto por la diversidad de perspectivas presentes en la comunidad política.

La protección de los derechos fundamentales y de las minorías emergió también como una justificación esencial de los límites materiales a la participación directa, el análisis de las teorías de DWORKIN, ELY, ACKERMAN, BELLAMY, ROSANVALLON y AMAYA permitió concluir que la democracia constitucional no puede identificarse solo con la regla de la mayoría, la legitimidad democrática exige re-

conocer la existencia de ámbitos normativos protegidos frente a las decisiones coyunturales de las mayorías, sobre todo cuando se encuentran en juego derechos fundamentales, garantías institucionales o intereses de grupos que a lo largo de la historia han sido vulnerables, los límites materiales a la iniciativa legislativa ciudadana cumplen esta función de protección constitucional, aseguran que la ampliación de la participación no se traduzca en la erosión de los principios que hacen posible la existencia misma de una democracia pluralista.

La investigación también permitió identificar los riesgos asociados a la instrumentalización populista y plebiscitaria de los mecanismos de democracia directa, acá, las contribuciones de MÜLLER, MOUNK, URBINATI, ROSANVALLON, LISSIDINI, WELP y ZOVATTO, complementadas por los aportes de VELANDIA MONTES sobre la punitividad electoral, evidencian que la apelación directa al pueblo puede ser utilizada para construir formas excluyentes de representación política, simplificar problemas complejos mediante narrativas polarizadoras o promover agendas normativas impulsadas por intereses electorales de corto plazo, no obstante, el estudio demostró además que estos riesgos no son inherentes a la democracia directa, su aparición depende de factores políticos e institucionales específicos y puede ser mitigada mediante salvaguardias orientadas a fortalecer la deliberación pública, la trans-

parencia, la igualdad política y el control constitucional.

En relación con el caso colombiano, la investigación confirmó que la Constitución Política de 1991 adoptó un modelo de democracia participativa integrado dentro del marco más amplio del Estado social y democrático de derecho, la iniciativa legislativa ciudadana fue concebida como un mecanismo destinado a fortalecer la soberanía popular y ampliar los canales de participación política, pero siempre dentro de los límites definidos por la Constitución, el análisis de la Ley 134 de 1994, de la Ley 1757 de 2015 y de la jurisprudencia constitucional permitió constatar que el ordenamiento colombiano ha desarrollado un modelo de participación ciudadana caracterizado por la coexistencia entre reconocimiento amplio de los mecanismos participativos y preservación de garantías constitucionales orientadas a proteger derechos fundamentales, pluralismo político y estabilidad institucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional desempeña un papel relevante en esta construcción, las sentencias C-180 de 1994, C-141 de 2010 y C-150 de 2015 evidencian una línea jurisprudencial consistente según la cual la democracia participativa constituye uno de los principios estructurales de la Constitución de 1991, pero debe interpretarse de manera armónica con los demás principios fun-

damentales del orden constitucional, la Corte ha rechazado tanto las interpretaciones restrictivas que vacían de contenido la participación ciudadana como aquellas que pretenden convertir la soberanía popular en una facultad absoluta e ilimitada, en su lugar, ha desarrollado una concepción de la democracia constitucional basada en el equilibrio entre participación, derechos fundamentales, supremacía constitucional y pluralismo político.

El análisis de los límites materiales y procedimentales de la iniciativa legislativa ciudadana permitió concluir que estos constituyen elementos esenciales del diseño constitucional colombiano, donde los límites materiales relacionados con la protección de derechos fundamentales, la preservación de la identidad constitucional, el respeto por la separación de poderes y la observancia de compromisos internacionales no representan restricciones arbitrarias a la soberanía popular, por el contrario, actúan como garantías destinadas a asegurar que la participación democrática se mantenga dentro de parámetros compatibles con el Estado constitucional de derecho, de manera semejante, los requisitos procedimentales relativos a umbrales de apoyo ciudadano, controles institucionales, supervisión electoral y trámite legislativo constituyen mecanismos orientados a garantizar representatividad, transparencia y deliberación pública dentro del proceso participativo.

La principal conclusión de esta investigación puede formularse en los siguientes términos: la iniciativa legislativa ciudadana es por completo compatible con la democracia directa y con el principio de soberanía popular siempre que su ejercicio permanezca inserto dentro del marco normativo del constitucionalismo democrático, los límites que condicionan su funcionamiento no constituyen excepciones al principio democrático, sino condiciones necesarias para su realización efectiva, la democracia constitucional contemporánea no exige la ausencia de límites a la participación ciudadana, sino la existencia de límites legítimos que permitan armonizar participación, derechos fundamentales, pluralismo político y estabilidad institucional, gracias a esta articulación resulta posible concebir la iniciativa legislativa ciudadana como una institución capaz de enriquecer la democracia sin comprometer los fundamentos constitucionales que garantizan su permanencia.

Por último, el estudio permite afirmar que el desafío central de las democracias contemporáneas no consiste en elegir entre democracia directa y democracia representativa, ni entre soberanía popular y constitucionalismo, el verdadero reto radica en diseñar instituciones capaces de integrar estas dimensiones dentro de un modelo democrático que combine participación ciudadana efectiva, deliberación pública robusta, protección de derechos

fundamentales y respeto por el pluralismo político, la iniciativa legislativa ciudadana, regulada y sometida de manera adecuada a límites legítimos amparados por la Constitución, constituye una de las expresiones más relevantes de este esfuerzo de integración y uno de los instrumentos más prometedores para fortalecer la legitimidad democrática en el Estado constitucional contemporáneo.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, BRUCE. *We the People. Foundations*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

ALTMAN, DAVID. *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

AMAYA, JORGE ALEJANDRO. *Democracia y minoría política*, Buenos Aires, Astrea, 2014.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991, *Gaceta Constitucional*, n.º 116, de 20 de julio de 1991, disponible en [<http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>].

BARBER, BENJAMIN. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 2003.

BELLAMY, RICHARD. *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 134 de 31 de mayo de 1994, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, *Diario Oficial*, n.º 41.373, de 31 de mayo de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1620335>].

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1757 de 6 de julio de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019825>].

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA:

Sentencia C-180 de 28 de abril de 1994, M. P.: HERNANDO HERRERA VERGARA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>].

Sentencia T-637 de 14 de junio de 2001, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-637-01.htm>].

Sentencia C-141 de 26 de febrero de 2010, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-141-10.htm>].

Sentencia C-397 de 27 de mayo de 2010, M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-397-10.htm>].

Sentencia C-150 de 8 de abril de 2015, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-150-15.htm>].

CRONIN, THOMAS E. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.

DAHL, ROBERT A. *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

DAHL, ROBERT A. *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

DWORKIN, RONALD MYLES. *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, reimpr., Cambridge, Harvard University Press, 2005.

ELY, JOHN HART. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge Harvard University Press, 1980.

FISHKIN, JAMES S. *Democracy When the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

GARCÍA LOPES, ELOY; ELISABETTA PALICI DI SUNI y MARTIN A. ROGOFF. *Direct Democracy in Comparative Law*, The Hague, Eleven International Publishing, 2018,

GARGARELLA, ROBERTO. *Latin American Constitutionalism, 1810–2010. The Engine Room of the Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

GERBER, ELISABETH R. *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

HABERMAS, JÜRGEN. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology –MIT– Press, 1996.

LISSIDINI, ALICIA. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO–, 2011, disponible en [<https://biblio->

tecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf].

MANIN, BERNARD. *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MATSUSAKA, JOHN G. *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2008.

MOREL, LAURENCE y MATT QVORTRUP (eds.). *The Routledge Handbook of Referendums and Direct Democracy*, Londres, Routledge, 2018.

MOUNK, YASCHA. *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.

MÜLLER, JAN-WERNER. *What Is Populism?*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016.

NINO, CARLOS SANTIAGO. *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996.

PATEMAN, CAROLE. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

PAYNE, J. MARK; DANIEL ZOVATTO G. y MERCEDES MATEO DÍAZ (eds.). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D. C., Inter-American Development Bank, 2007, disponible en [<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Democracies-in-Development-Politics-and-Reform-in-Latin-America.pdf>].

PITKIN, HANNA FENICHEL. *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

QVORTRUP, MATT. *Direct Democracy. A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*, Manchester, Manchester University Press, 2013.

ROSANVALLON, PIERRE. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

ROSANVALLON, PIERRE. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

SARTORI, GIOVANNI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol. I, "The Contemporary Debate", New Jersey, Chatham House Publishers, 1987.

SARTORI, GIOVANNI. *The Theory of Democracy Revisited*, vol. II, "The Classical Issues", New Jersey, Chatham House Publishers, 1987.

SUNSTEIN, CASS R. *Designing Democracy. What Constitutions Do*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

TRUEBLOOD, LEAH. *Referendums as Representative Democracy*, Oxford, Hart Publishing, 2024.

URBINATI, NADIA. *Me the People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2019.

URBINATI, NADIA. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press, 2006.

VELANDIA MONTES, RAFAEL. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. I, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/99/191/1075>].

VELANDIA MONTES, RAFAEL. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. II, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/109/211/1085>].

WALDRON, JEREMY. *Law and Disagreement*, reimp., Oxford, Oxford University Press, 2004.

WELP, YANINA. *The Will of the People*, Berlín y Boston, De Gruyter, 2022.

ZOVATTO G., DANIEL. "Direct Democracy Institutions", en J. MARK PAYNE, DANIEL ZOVATTO G. y MERCEDES MATEO DÍAZ (eds.). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D. C., Inter-American Development Bank, 2007, pp. 221 a 240, disponible en [<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Democracies-in-Development-Politics-and-Reform-in-Latin-America.pdf>].

EL AUTOR

Abogado; Posdoctor en Derecho de la Universidad de Bolonia; Doctor en Derecho de la Universidad Católica de Colombia; Magíster en Gobierno del Territorio y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana; Magíster en Administración de Negocios de la Universidad Autónoma de Manizales; Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia; Especialista en Gestión y Planificación Territorial de la Universidad de los Andes; Especialista en Alto Gobierno de la Pontificia Universidad Javeriana; Especialista en Gerencia Empresarial y Gerencia Financiera de la Universidad Autónoma de Manizales; Curso Integral de Defensa Nacional –CIDENAL– de la Escuela Superior de Guerra; Certificado en Auditoría Internacional (CertIA) por la Association of Chartered Certified Accountants (Asociación de Contadores Públicos Certificados) –ACCA– de Londres; académico especializado en temas legislativos y gubernamentales.

Autor de obras jurídicas, con una visión integral del ámbito público; columnista de opinión en reconocidos medios de prensa del país; comprometido con la ética, la transparencia y el ejercicio independiente del derecho, en garantía de un actuar responsable y alineado con los principios del Estado de derecho.

Se ha desempeñado como servidor público por más de 20 años.