



¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia

Orestes Suárez Antón (España)*

Yanina Welp (Argentina)**

Resumen

La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) fue originalmente diseñada por el filósofo y jurista austríaco Hans Kelsen (1881-1973) como un mecanismo de participación indirecta que, por una parte, permitiera a los ciudadanos expresar institucionalmente sus demandas y, por otra, facilitara a los parlamentarios conocer mejor las preferencias ciudadanas y darles respuesta. Este artículo responde a la pregunta sobre las condiciones que el mecanismo debe cumplir, centrándose en el análisis del caso colombiano: ¿cuáles son las variables que influyen sobre el desempeño de una ILP y pueden diferenciar entre un mecanismo eficiente y un «papel mojado»? Se proponen tres dimensiones: la inclusividad —quiénes y para qué pueden activar una ILP—; la accesibilidad —o facilidad de activación, referido a los requisitos procedimentales—; y la eficacia —el procedimiento parlamentario y las garantías de participación inherentes a este—. Se concluye que el diseño colombiano de la ILP previo y posterior a la reforma de 2015 sigue presentando limitaciones que explican su bajo desempeño y se proponen elementos para su modificación.

[106]

Palabras clave

Instituciones Políticas; Participación Política; Democracia representativa; Democracia Directa; Iniciativa Legislativa Popular; Colombia.

Fecha de recepción: julio de 2018 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2018

Cómo citar este artículo

Suárez Antón, Orestes y Welp, Yanina. (2019). ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 106-126. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a06>

* Abogado. Magíster en Derecho de la Unión Europea. Doctor por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Asesor en el Parlamento Europeo. Correo electrónico: orestes.suarezanton@ep.europa.eu

** Licenciada Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social. Doctora Ciencias Políticas y Sociales. Directora para América Latina del Centro de Investigación de la Democracia Directa de la Universidad de Zúrich, Suiza. Correo electrónico: yanina.welp@zda.uzh.ch Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7334-1936>

A Worthless Piece of Paper? Analysis of the Popular Legislative Initiative in Colombia

Abstract

The Popular Legislative Initiative (PLI) was designed by the Austrian philosopher and jurist Hans Kelsen (1881-1973) as a mechanism of indirect participation that, on the one hand, allows citizens to express their demands through the institutions and, on the other, informs parliamentarians about citizens' preferences. This article answers the question on the conditions that the mechanism must meet, focusing on the analysis of the Colombian case: What are the variables that influence the performance of the PLI and can differentiate between an efficient mechanism and a «worthless piece of paper»? Three dimensions are proposed: inclusivity (from who/m and for what can the PLI be activated); the accessibility (or ease of activation, referred to the procedural requirements); and efficacy (the parliamentary procedure, and the participation guarantees inherent to it). As conclusions, the study shows that the Colombian design of the PLI before and after the 2015 reform presents limitations that explain its low performance. Accordingly, we propose some elements for its modification.

Keywords

Political Institutions; Political Participation; Representative Democracy; Direct Democracy; Popular Legislative Initiative; Colombia.

[107]

Introducción

A principios de la década de 1990 Colombia se convirtió en un país pionero al promover una nueva constitución que incorporó un amplio espectro de mecanismos de participación ciudadana. Las movilizaciones populares alimentaron este proceso. Fue clave el movimiento de la Séptima Papeleta en el que, aprovechando las elecciones del 11 de marzo de 1990, estudiantes universitarios que proponían la creación de una Asamblea Constituyente convocaron a sumar una papeleta adicional a las seis previstas en los comicios y que cabe situar en el origen de la Constitución de 1991, voto informal, posteriormente reconocido (Bejarano y Segura, 2013; Negretto, 2017; Welp, 2010). La Constitución de 1991 incorporó numerosos mecanismos de participación y generó enormes expectativas de cambio, pacificación del país y renovación de la democracia. Sin embargo, la mayor parte de estas promesas quedaron incumplidas. Veinticinco años más tarde, en 2016, se firmó un acuerdo de paz con la principal guerrilla en activo del país en ese momento, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), renovando las esperanzas de 1991.

[108]

El horizonte de expectativas es complejo. Según el Latinobarómetro (2017), la mayoría de los colombianos se expresa insatisfecho con la democracia, solo 17% manifiesta estar mucho o algo conforme. La confianza en el Parlamento y los partidos políticos para el periodo 1996-2017 se ubica, respectivamente, en 15 y 10%, por debajo de la media regional de 22 y 15%. El 31% de los entrevistados en Colombia indica que vio candidatos o personas repartiendo favores durante procesos electorales recientes, poniéndose de relieve el elevado nivel de clientelismo. A esto se agregan los altos niveles de abstención registrados sucesivamente en elecciones locales y nacionales, que también se hizo evidente en el plebiscito por la paz, que apenas alcanzó 37% de participación.

Los mecanismos de participación han funcionado poco y mal. Algunos estudios dan cuenta de su baja tasa de activación (MOE, 2012; International IDEA, 2008).¹ La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) no es una excepción,

¹ Una excepción relativa es la revocatoria del mandato. Durante el periodo 1994-2014 se registraron más de un centenar de intentos, pero apenas unos pocos lograron superar el umbral para que el voto fuera válido. Tras la reforma de 2015 la solicitud de activaciones se ha disparado, pero siguen siendo pocos los que llegan a votación, y más que por la iniciativa ciudadana la activación es encabezada por líderes políticos (Welp y Milanese, 2018).

ya que ninguna de las pocas presentadas ha resultado exitosa. Para paliar estas limitaciones, en 2015 se adoptó una reforma de la Ley de participación ciudadana de 1994. Este trabajo analiza dicha reforma y profundiza en la comprensión de las condiciones más favorables para el buen funcionamiento de la ILP, considerando tanto su diseño institucional como su articulación con otras variables sociopolíticas.

A continuación, se presenta una revisión de la literatura para identificar las variables que tienen mayor peso explicativo del desempeño de la ILP, al tiempo que se ofrece una perspectiva comparada del mecanismo; luego se analiza la experiencia colombiana con el marco regulatorio aprobado en 1994 y vigente hasta 2014, identificando sus principales deficiencias; la siguiente sección analiza el marco regulatorio aprobado en 2015 y sus primeros resultados para evaluar en qué medida se han resuelto las limitaciones identificadas previamente.

1. Revisión de la literatura de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP)

La ILP es la institución que da forma al derecho de la ciudadanía a plantear reformas legislativas —sea o no en forma de ley— ante el Poder Legislativo, obligando a este a su correspondiente toma en consideración. En algunos casos, como el de Colombia, puede abarcar también reformas constitucionales. La ILP es directa cuando culmina en la activación de un referéndum en el que se toma la decisión —sin pasar por el Poder Legislativo— e indirecta cuando la decisión final sobre el tema propuesto corresponde al Parlamento u otro órgano de representación. Esta última modalidad, conocida también como Iniciativa de Agenda, permite introducir temas en la agenda legislativa sin erosionar el poder de los legisladores: «consiste en que un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento» (Kelsen, 1920, pp. 65-66).

[109]

En la actualidad, existe un amplio consenso sobre las potencialidades de la ILP de tipo indirecto desde la consideración de que: «La “apertura” del Parlamento a la ciudadanía, tanto desde una perspectiva orgánica (transparencia) como funcional (participación), constituye un factor de dinamización de la institución y no solo no contraría el principio de representación en el que se asienta la democracia representativa, sino que, por el contrario, lo enriquece y lo complementa» (Expósito, 2017).

En los estudios pioneros sobre la ILP en América Latina, Felipe Hevia (2010) sostiene que su mera regulación representa un estímulo a la mejora de la calidad del proceso parlamentario, mientras que Daniel Zovatto (2014) destaca su capacidad como mecanismo de participación ciudadana. Sin embargo, a nivel comparado, los diversos diseños institucionales que recibe la ILP son objeto de amplias críticas, poniéndose de relieve una gran resistencia a la hora de dotar al mecanismo de verdadera eficiencia. Patricia García Majado (2017) apunta al elevado número de requisitos y temas excluidos por la regulación española. Neliana Rodean (2017), para el caso italiano, critica los vacíos legales existentes y la falta de coordinación, uniformidad y coherencia entre normas. Orestes Suárez Antón (2019), en su análisis de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), sitúa en la base del fracaso del mecanismo el defectuoso tratamiento parlamentario que reciben las propuestas.

A pesar de estos análisis críticos, todos ellos resultan favorables a la regulación de la ILP, caso también del de Fernando Soto (2017), quien apuesta por su incorporación a la normativa chilena. Aún con diseños institucionales deficientes se ha observado cómo la ILP puede tener éxito en contextos de crisis y movilización popular, tal y como habría ocurrido en Argentina en 2002 (Lafferriere, 2009), valiendo de poco una buena regulación si esta no se cumple, como cabe observar en el modelo de iniciativa peruano (Lozano, 2014).

[110]

¿Cuáles son las variables que influyen sobre el desempeño de una ILP y pueden diferenciar entre un mecanismo eficaz y un «papel mojado»? En trabajos previos se han identificado las condiciones idóneas para canalizar las propuestas legislativas ciudadanas. Tras sistematizar veinticinco casos de América Latina y la Unión Europea se observa la existencia de correlaciones entre determinados diseños institucionales y sus resultados —volumen de registro de ILP y tratamiento en sede parlamentaria— (Suárez, 2018a; Welp y Suárez, 2017). Se encontraron tres elementos clave: a) quién(es) y para qué puede(n) activar una ILP; b) cómo pueden hacerlo, referido a los requisitos procedimentales y facilidades-dificultades de activación; y c) el proceso de tramitación parlamentaria y las garantías de participación inherentes al mismo.

1.1 Quién y para qué puede activar una ILP: la inclusividad

Los estudios más recientes favorecen que los *sujetos* habilitados para presentar una ILP no se circunscriban al elector. El mecanismo podría canalizar demandas con mayor capacidad si se baja la edad en que los solicitantes

puedan firmar una iniciativa —desde los dieciséis años— y se incluye, además de a los nacionales, a determinadas categorías de residentes como los de tipo permanente (Cuesta, 2008). Elvira Aranda Álvarez (2006, p. 200) sostiene que al ser la ILP un instrumento de participación política diferente del derecho al voto las condiciones para ejercer uno u otro no deben necesariamente ser iguales.

Considerando que el propósito de la ILP es mantener informados a los representantes y permitir a los representados plantear sus demandas, genera debate que puedan ser excluidas, por ejemplo, materias de competencia gubernamental. Hevia (2010) afirma que «la inclusión y exclusión de materias puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que sólo sea letra muerta» (p. 162). Sin embargo, mientras la mayor parte de la doctrina se manifiesta en contra de un excesivo número de limitaciones (Pérez, 1994; Aragón, 1986), los estudios empíricos muestran que los legisladores son propensos a limitar el alcance de la ILP en las materias susceptibles de ser tratadas (Expósito, 2017; Suárez, 2018a).

1.2 El cómo de la ILP: la accesibilidad del mecanismo

La activación de la ILP también está condicionada por requisitos de forma, por el número y el plazo de recolección de firmas necesarias para la presentación de propuestas y por posibles garantías y apoyos de tipo material o técnico. En su configuración original de la ILP, Hans Kelsen (1920) señalaba que no debería de imponerse la presentación de la iniciativa en forma de Proyecto de Ley sino que bastara con que se planteara una idea o propuesta genérica. Otros juristas consideran, en cambio, que el carácter formulado de la iniciativa es uno de los elementos que permite distinguir el mecanismo de la ILP de la simple petición, además de permitir un seguimiento de la solicitud por sus promotores (Vintró, 2011). Como contracara, cabe referir la influencia negativa que podrían tener requisitos excesivos, desincentivando activaciones o motivando su rechazo por cuestiones formales (Rodean, 2016; Báez, 2016).

En el debate sobre el número de firmas, la tensión se ubica entre unos requisitos demasiado elevados que obstaculicen las activaciones y unos demasiado bajos que puedan desvirtuar el trabajo legislativo con un elevado número de propuestas. Joaquín Marco Marco (2009) sitúa el porcentaje idóneo en torno a 1% del electorado. En paralelo al número de firmas, cabe considerar los plazos de recolección de estas, junto con otras formalidades tales como requisitos de autenticación, existencia de modelos protocolizados, necesidad de que sean recolectadas en un espacio público determinado,

[111]

entre otros. Varios autores señalan las potencialidades de la digitalización del instrumento y de los sistemas de *crowdsourcing* (Christensen, Karjalainen y Nurminem, 2015; Serdült, Méndez, Harris y Hyeon, 2016; Suárez, 2018b).

La existencia de apoyos de tipo técnico —asesoramiento legal o de otro tipo— o material —ayudas económicas para conseguir asesoramiento o hacer frente gastos de campaña de recolección de firmas— pueden contribuir a elevar el nivel de activaciones y sus posibilidades de éxito (Bilbao, 2011).

1.3 El procedimiento parlamentario de la ILP: la cuestión de la eficacia

Finalmente, cabe considerar aspectos procedimentales que pueden facilitar que la propuesta sea tratada en sede parlamentaria, derivando en su discusión, enmienda y voto. Destaca la obligatoriedad del tratamiento parlamentario, los tiempos establecidos para este, la participación de los promotores en el procedimiento en defensa de la iniciativa y el control que estos puedan tener sobre la propuesta —con la presentación de enmiendas o, incluso, pudiendo retirar la iniciativa— (Marco, 2009; Aragón, 1986; Hevia, 2010).

1.3.1 La ILP en perspectiva comparada

[112]

En definitiva, cabe considerar que la ILP será utilizada con mayor frecuencia cuando permita la inclusión de mayor cantidad de actores y temáticas —inclusividad—, el mecanismo sea relativamente fácil de activar —accesibilidad— y la ciudadanía perciba que tiene sentido hacerlo, esto es, que sus demandas serán oídas y recibirán respuesta parlamentaria —eficacia—. Esta respuesta no implica necesariamente la aprobación del proyecto de ley, pero sí la apertura de un debate, la posibilidad para los promotores de la propuesta de defender su iniciativa e intercambiar con la representación política argumentos a favor o en contra de esta.

La tabla 1 muestra, en una selección de países de Europa y América Latina, los tres ejes de análisis clave a los que se hace referencia.² Se diferencia entre ordenamientos más inclusivos —como Austria, Letonia y Brasil—, donde los mayores de 16 años están legitimados para la puesta en marcha de una ILP,

² Para un análisis exhaustivo de estos y otros casos de América Latina y la Unión Europea, y de la justificación de las codificaciones, véase Suárez (2018a).

frente aquellos otros donde esta posibilidad se concede solo a los electores —como Colombia, España o ICE—, donde esta característica viene aparejada además a unas amplias restricciones de tipo material. Cabe diferenciar también aquellos mecanismos más accesibles como los de Austria —sin necesidad de propuestas formuladas y con apoyos de tipo económico—, Brasil —donde las propuestas no pueden ser rechazadas por motivos de forma— o Letonia —sin propuestas formuladas y con mecanismos digitales de firma— frente a aquellos otros ordenamientos donde la activación de la ILP resulta más dificultosa a la vista de las excesivas exigencias formales que se establecen en sus ordenamientos, especialmente notable en Colombia y España. Por último, la eficacia en el tratamiento parlamentario de las propuestas ubica a Austria, Brasil y Letonia como casos relativamente favorables frente a modelos deficitarios como los de España o ICE, donde la decisión corresponde al Ejecutivo comunitario, sin apenas intervención formal de los proponentes ante la Eurocámara. Aun cuando determinados modelos puedan ofrecer una perspectiva positiva en alguno de los elementos clave de análisis —Colombia, a nivel del tratamiento parlamentario, o ICE, sin obligación de que la propuesta sea en forma de ley—, es la regulación adecuada de los tres ejes la que permite ofrecer un funcionamiento más eficiente de la ILP evidente por el mayor porcentaje de propuestas tratadas y aprobadas en los casos de Austria, Brasil y Letonia, en confrontación con los de Colombia, España e ICE.

[113]

Tabla 1. La ILP en una selección de países de Europa y América Latina.*

País	Inclusivo	Accesible	Eficaz	Propuestas	Tratadas	Aprobadas
Austria Constitución 1920	Sí	Sí	Sí	38	34	6
España Constitución 1978	No	No	No	94	3	1 parcial
Colombia Constitución 1991	No	No	Sí	16	3	0
Brasil Constitución 1988	Sí	Sí	Sí	9	9	5 (4 pendientes)
ICE Reglamento 2012	No	Sí	No	66	4	2 parciales
Letonia Reglamento 2016	Sí	Sí	Sí	29 +150 iniciadas	29	15 (2 pendientes)

Fuente: elaboración propia a partir de Suárez (2018a). * Datos actualizados a finales de 2017.

Si bien los diseños institucionales no determinan las prácticas, el neoinstitucionalismo se ha encargado con éxito de mostrar que los contextos importan, sirven para sentar bases para la organización de las reglas del juego y generar incentivos institucionales que facilitan o inhiben las prácticas.

2. La ILP en Colombia de 1994 a 2014: un modelo fallido

En el ordenamiento colombiano, la ILP se infiere como una de «las otras formas de participación democrática» del artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, especificada en su artículo 103 junto al voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato. El artículo 154 de la Constitución señala que las leyes pueden tener origen en la «iniciativa popular», lo mismo que la reforma constitucional (artículo 155). En desarrollo de las previsiones constitucionales se adoptó la Ley 134 de 31 de mayo de 1994, por la cual se dictaron normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Siguiendo las dimensiones señaladas en el apartado anterior, se analiza a continuación el diseño institucional del mecanismo.

[114] La Ley 134 de 1994 establece en su artículo 10 como posible sujeto promotor de una ILP a una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal, o un partido o movimiento político. El comité promotor debe integrarse por nueve ciudadanos. Además, se estipula la posibilidad de iniciativas populares legislativas y normativas de ley promovidas con el respaldo de 30% de los concejales o diputados del país (artículo 155 de la Constitución y artículo 28, Ley 134 de 1994). Esta particularidad, así como la posibilidad de que sea un partido el que promueva una ILP, parece desnaturalizar, en parte, el sentido del mecanismo, ya que la representación política cuenta con otros canales por los que conducir su vocación legisladora y, aunque pueda hacerlo por esta vía, no debería subrayarse la orientación a que lo haga. De hecho, como se pone de manifiesto en el análisis empírico posterior, la mayoría de las ILP propuestas en Colombia han provenido de partidos u otros actores políticos.

El artículo 29 de la Ley 134 de 1994 establece una larga lista de *materias* excluidas que, además de las presupuestarias, fiscales y tributarias, de relaciones internacionales, concesión de amnistías e indultos, y preservación y restablecimiento del orden público, incluye las materias de iniciativa exclusiva del Gobierno, esto es, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, junto con las

de los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. En definitiva, se excluye del mecanismo, precisamente, aquellos asuntos de mayor interés para la ciudadanía. Se trata de una previsión excesivamente restrictiva, máxime al tratarse de propuestas legislativas de tipo no vinculante, con lo que la ILP queda desubstanciada de contenido y constreñida a cuestiones de orden secundario. Por otra parte, conforme al principio de unidad material de las iniciativas, estas deben de referirse a un único asunto (artículo 13, Ley 134 de 1994).

Se exige que las iniciativas vengan presentadas en forma de Ley (artículo 13, Ley 134 de 1994) y que la propuesta debe venir acompañada del apoyo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo (artículo 10). La previsión, en lugar de servir para solventar posibles lagunas que pudiera presentar la propuesta, conducía a su aceptación o rechazo en la totalidad, sin posibilidad alguna de subsanación, a lo que se agrega que no se prevé ningún tipo de apoyo técnico o material en el proceso de elaboración y puesta en marcha.

Por lo que se refiere a las firmas, además de los requisitos para concejales o diputados mencionados más arriba, el artículo 31 de la Ley 134 de 1994 establece un procedimiento urgente que requiere del apoyo del 20% del electorado —nunca utilizado en la práctica—, mientras que el artículo 28 establece un procedimiento ordinario iniciado con el apoyo de 5% del electorado, el mismo porcentaje que para una ILP de reforma constitucional de acuerdo con el artículo 375 de la Constitución. En cualquiera de los casos, en un plazo de seis meses, con posibilidad de un mes adicional (artículo 22), cabiendo la recolección de apoyos por correo (artículo 20). Se trata de umbrales excesivos, los más elevados de toda América Latina e incluso en el ámbito internacional. La Unión Europea, conforme a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), exige un millón de firmas de entre un electorado de cerca de cuatrocientos millones, esto es 0,25% del censo, concediéndose un plazo de doce meses, el doble que en Colombia (Suárez, 2019).

[115]

2.1 La práctica de la ILP en el periodo 1994-2014

En la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. a) constan un total de diez ILP presentadas en el marco de la Ley 134 de 1994 (véase tabla 2). Pasaron más de diez años desde la adopción de la Constitución de 1991 y ocho desde la entrada en vigor de la Ley para que en 2002 se empleara por primera vez este mecanismo de participación.

Tabla 2. La ILP en Colombia en el período 1994-2014.

Fecha	Título / Tema / Promotor	Resultado
2002 Acto de Ley	Proyecto de Ley para la financiación de vivienda con baja tasa de interés y otras medidas de acceso a la vivienda. Fernando Salazar E., Mónica Santamaría Hernández, Jackeline Muñoz Ospina y otros. +81 268 firmas (válidas 65 037).	Archivada por falta de firmas
2002 Acto de Ley	Reforma de Servicios Públicos Leyes 142/632/689. Horacio Serpa Uribe —candidato a la Presidencia en 2002— y otros. +150 000 firmas (93 888 válidas).	Archivada por falta de firmas
2002 Acto Legislativo	Reducción de la edad como requisito para ser congresista, senador a los veinticinco años y representante a los veintidós años. Carlos Alberto Baena López —concejal de Bogotá y presidente del MIRA— y otros. +1 300 000 firmas (425 130 válidas).	Archivada por falta de firmas
2004 Acto Legislativo	Proyecto de Acto Legislativo para autorizar la reelección presidencial. Luis Carlos Sáchica Aponte —senador— y otros. +279 085 firmas (226 254 válidas).	Desistimiento de la ILP, aceptado por Resolución 70/2005
2004 Acto de Ley	Proyecto de Ley Estatutaria para establecer el sistema nacional de planificación participante para los planes de desarrollo en el ámbito territorial. Promovida por concejales (Antonio Galán Sarmiento, Luis Tulio Tamayo, María Mercedes Mateus y otros). +4217 firmas (4 359 válidas). Cumple con el requisito del apoyo de 30% de los concejales.	No prosperó ante el Legislativo, denegada en su primer debate
2005 Acto Legislativo	Modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de lograr una mayor participación del Estado en procura de una prestación más eficiente, eficaz y tarifas justas para todos. Alexandra Moreno Piraquive —senadora—, Carlos Alberto Baena López —presidente MIRA— y otros +1 794 882 firmas.	Llegó al Congreso, pero fue desestimada
2006 Acto de Ley	Proyecto de Ley para modificar el Decreto Ley 2535 de 1993, facultando a los alcaldes municipales y distritales, para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego y se dictan otras disposiciones. Juan Manuel Arango Vélez —alcalde de Pereira— y otros. +1 488 707 firmas.	Llegó al Congreso, pero fue desestimada
2008 Acto de Ley	Proyecto de Ley para otorgar competencia a las personerías para dirimir en primera instancia las diferencias contractuales que surjan entre los usuarios y las empresas de servicios públicos. Alcides Arrieta Meza.	No presentó firmas
2008 Acto de Ley	Proyecto de Ley que busca el retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares. William Herrera Clavijo.	No presentó firmas
2012 Acto de Ley	Proyecto de Acuerdo por el cual se prohíbe la circulación del carbón, se reglamentan los fondos locales de desarrollo, se adoptan medidas de promoción de la mujer, juventud, movilidad, ambiente, educación, salud, vivienda, damnificados y deslizamientos, cultura y deporte, y otras disposiciones Antonio Eduardo Bohórquez Collazos —vocero—, Helena Restrepo de Uscátegui, Yuly Victoria Otero Vergara, Wilson Zúñiga González y otros.	Archivada por falta de firmas

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. a) y Misión de Observación Electoral (MOE, 2012).

De las diez ILP registradas solo tres llegaron al Congreso en 2004, 2005 y 2006, todas fueron desestimadas. Las tres presentadas en 2002 no cumplieron con el requisito de cinco por mil del censo electoral, por lo que se ordenó archivarlas. Entre estas, destaca la propuesta de reforma de los servicios públicos promovida por Horacio Serpa Uribe, candidato a la presidencia durante ese mismo periodo. El contexto en que se presenta es de recesión económica y aumento de las tarifas de servicios públicos domiciliarios, por lo que se propuso ajustar las tarifas al salario mínimo y también que los costos de los atentados terroristas no se trasladaran a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social. El intento de activación parece responder a un objetivo de movilización marcado por la campaña presidencial, aunque no obtuvo éxito siquiera en reunir el porcentaje de firmas mínimo para llegar al Congreso. Otra iniciativa presentada ese año, orientada a reducir la edad de acceso al Congreso fue presentada también por representantes político-partidarios, en este caso, del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA).

La activación por actores político-partidarios fue dominante en el periodo. En 2004, se registró una iniciativa de Acto Legislativo para permitir la reelección presidencial, presentada por Luis Carlos Sáchica Aponte, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia. El mismo año, el Congreso promulgó un Acto Legislativo permitiendo la reelección presidencial, con lo que la ILP fue retirada. También en 2004 se presentó el Proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se propuso el establecimiento del sistema nacional de planificación participante. Esta fue una iniciativa de concejales, no asociada a objetivos estrictamente electoralistas. A pesar de que el proyecto llegó al Congreso, la propuesta fue denegada en el primer debate.

En 2005, Alexandra Moreno Piraquive, senadora por el MIRA, presentó una iniciativa de Acto Legislativo para modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios mediante una mayor participación del Estado y cambios en la prestación de servicios y en las tarifas. Tuvo buena acogida, obteniendo 1 794 882 firmas, 458 300 más de las necesarias. Presentada ante el Congreso, se remitió a la Comisión Primera del Senado. Visto que la presión de los detractores no permitiría que prosperara, la propuesta fue retirada. Según el senador Carlos Alberto Baena López, entrevistado por la MOE (2012), la propuesta surgió por la dificultad que tienen los partidos minoritarios de promover proyectos normativos y propuso una segunda instancia para los mecanismos de participación que el Congreso rechace, de

[117]

forma tal que las iniciativas puedan ser aprobadas o rechazadas directamente por la ciudadanía. En este sentido, en algunos casos las activaciones de la ILP se vinculan a la función política de los referendos facultativos en algunos países nórdicos o al referéndum abrogativo en el caso de Italia (Bjørklund, 1982; Uleri, 2002).

En 2006 fue un alcalde —Juan Manuel Arango Vélez, del municipio de Pereira— el que intentó promover una iniciativa para facultar a los alcaldes municipales y distritales para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego. Cumplió con la cantidad de firmas necesarias para acceder al Congreso, pero fue archivada en el trámite legislativo. Finalmente, en 2008 y 2012 se anunciaron iniciativas que no llegaron a tratarse formalmente por no registrar las firmas necesarias. Cabe destacar la que buscaba un acuerdo que permitiera el retorno a sus hogares de los secuestrados por las FARC.

3. La reforma de la ILP en Colombia en 2015

[118] Pasados más de veinte años de un funcionamiento insuficiente en términos de participación ciudadana, el 6 de julio de 2015 se adoptó la Ley Estatutaria 1757, por la cual se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Como se verá a continuación, esta nueva regulación de la ILP no presenta innovación significativa alguna. Lo cierto es que la ILP resultaba poco practicable bajo las condiciones impuestas por el legislador colombiano, como se analizó en el apartado previo, pero no es mucho lo que ha cambiado con la nueva regulación. A pesar de las simplificaciones que incorpora la reforma de 2015, sigue siendo una de las legislaciones más exigentes del entorno latinoamericano y europeo.

Un primer aspecto por destacar se refiere a los sujetos que pueden activar una iniciativa, ya que se elimina de la Ley la previsión que permitía a concejales o diputados presentar propuestas, aunque se mantiene en el artículo 155 de la Constitución y en el artículo 141 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992). La nueva regulación sigue señalando como posible promotor a cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político (artículo 5, Ley Estatutaria 1757 de 2015), pero no amplía este derecho a residentes permanentes y mayores de dieciséis años, como tienden a sugerir los especialistas en España e Italia (Cuesta, 2008; Expósito, 2017; Rodean, 2017; García, 2017; Suárez, 2018a). Por lo demás, el número de miembros

del comité promotor se modifica de nueve a entre tres y nueve ciudadanos (artículo 5, Ley Estatutaria 1757 de 2015).

Sobre las materias, el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 reproduce la casi literalidad del artículo 29 de la Ley 134 de 1994, manteniendo el amplio elenco de materias excluidas, de conformidad con el texto constitucional y la extensa atribución de competencias exclusivas al Gobierno. Por otra parte, se optó por eliminar el requisito de unidad material que incluía en el artículo 13 de la Ley 134 de 1994, lo que cabe valorar más como un retroceso que como un avance, ya que una iniciativa no unitaria puede encerrar varias propuestas diferentes y elaborarse de suerte que el ciudadano se vea obligado a aceptar contenidos con los que no esté de acuerdo, a fin de apoyar aquellos con los que sí lo está.

La cuestión de la forma tampoco ha sido objeto de modificación en la Ley Estatutaria de 1757 de 2015. La ILP debe estar redactada en forma de proyecto de Acto Legislativo o de Ley (artículo 6). Ahora bien, la reforma de 2015 elimina el control previo de legalidad conforme al cinco por mil de apoyo del electorado e incorpora la utilización de «medios electrónicos» para el registro de la iniciativa (artículo 6.2). Por otra parte, sigue sin preverse algún apoyo técnico o financiero que facilite el procedimiento, con lo que se dificulta el acceso al mecanismo a aquellos ciudadanos carentes de los recursos económicos o conocimientos jurídicos necesarios para realizar una propuesta conforme a los requisitos existentes. Es más, el artículo 12 impone límites a los apoyos financieros que puede recibir una iniciativa.

[119]

Se mantienen también los requisitos de firmas establecidos en la regulación previa, esto es, de 20% de apoyo del electorado para la tramitación urgente de la ILP o de 5% para su tramitación ordinaria (artículo 9, Ley Estatutaria 1757 de 2015). Esto se tradujo en 2016 en el requisito de 1 731 071 firmas a reunir en un plazo máximo de seis meses. La novedad es la posibilidad de una prórroga de hasta tres meses, cuya solicitud debe ser acreditada (artículo 10). Desaparece la posibilidad de presentar apoyos por correo del artículo 16 de la Ley 134 de 1994, sin que se establezca la posibilidad de recolección de firmas por medios electrónicos.

En definitiva, la regulación de la ILP de 2015 reproduce, en esencia, los defectos que cabe observar en la de 1994, sin que quepa apreciar avances notables en la inclusividad o la accesibilidad del mecanismo.

3.1 La práctica de la ILP desde la reforma de 2015

En la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. b) constan un total de seis ILP puestas en marcha en el marco de la Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015 (véase tabla 3). Sin embargo, siguiendo la estela de la regulación anterior, ninguna de ellas ha cumplido el requisito de las firmas necesarias para su correspondiente tramitación parlamentaria.

Tabla 3. La ILP en Colombia en el periodo 2015-2017.

Fecha	Título / Tema / Promotor
2016 ILP	Introducir modificaciones al interior del Código Sustantivo del Trabajo. Guillem Frederick Solo Uribe. Registrada el 14/03/2016.
2016 ILP	Ampliar la autonomía universitaria e incorporar la democracia en la educación superior. Guillem Frederick Solo Uribe. Registrada el 14/03/2016.
2016 ILP	Crear el Ministerio de la Familia y se dictan otras disposiciones. Ricardo Arias Mora, Héctor José Pardo Velásquez, Capitolio Riaño Camacho, Samuel Díaz Escandón, José María Villanueva Ramírez, Luis Fernando Piñeros Chiquinquirá, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Uilfran Benavides Álvarez, Julio César García López Registrada el 30/08/2016.
2016 ILP	«La paz, derecho de todos: asunto de la mayoría y el combate a la corrupción: deber de la ciudadanía». Nidia Esperanza Márquez Monroy, Sonia Janeth Romanowsky Bonilla, María del Rosario Gracia Castrillón, Ainara Alexandra Ortiz García, Pilar López Seseña, Sandra Patricia Ospina Polanco, Laura Acero Polania, Stella Villareal Leal, Martina Gibilisco Oliva. Registrada el 15/11/2016.
2016 ILP	«Por medio de la cual se realiza la refrendación popular y se incorpora al derecho interno el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, sus anexos y se dictan otras disposiciones». José Amelio Esquivel Villabona, Tania Stefania López Lizca, Natalia Paola Goyeneche Velandia, Luvi Katherine Miranda Peña. Registrada el 20/12/2016.
2017 ILP	«Nuestro derecho: vivir en paz; nuestro deber: vivir sin corrupción». Nidia Esperanza Márquez Monroy. Registrada el 11/04/2017.

Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. b).

Las dos primeras propuestas presentadas en el nuevo marco legislativo sobre el código del trabajo y la autonomía universitaria responden a la iniciativa de un mismo promotor. La tercera se refiere a la creación del Ministerio de la Familia. Las tres últimas responden al contexto de posconflicto en Colombia y la construcción de la paz, en dos de los casos —con la misma promotora— ligando la cuestión a la de la lucha contra la corrupción.

3.2 El tratamiento parlamentario de la ILP en Colombia

A pesar de las amplias dificultades de activación del mecanismo, si alguna ILP llega a superarlas y se registra en sede parlamentaria, se contempla la posibilidad de que la propuesta se acoja al procedimiento de urgencia del artículo 163 de la Constitución (artículo 20, Ley Estatutaria 1757 de 2015 y artículo 31, Ley 134 de 1994). Y aun cuando la propuesta siga por el procedimiento ordinario, conforme con el artículo 159 de la Constitución, el Proyecto de Ley que hubiera sido negado en primer debate podrá ser considerado a solicitud del vocero de los proponentes de la iniciativa popular.

La ILP recibe, por tanto, un tratamiento parlamentario privilegiado que, aunque con muy escasas posibilidades de materialización práctica, cabe referir como un elemento positivo del ordenamiento colombiano —en la práctica, ninguna de las tres iniciativas populares que llegaron a la Cámara se acogieron a él, apenas un único caso a las previsiones del artículo 159 de la Constitución—. El Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) reconoce a la ILP en su artículo 141, explicitando su tratamiento preferencial en el artículo 192 y desarrollándolo en cuanto a los asuntos a considerar con «prelación» en el orden del día (artículo 79), por la obligación de oír al vocero de una ILP «en todas las etapas de su trámite» parlamentario en las sesiones plenarias y en las comisiones (artículo 96), incluidas las discusiones sobre la ponencia (artículo 158) o el trámite de observaciones a los proyectos hechas por particulares (artículo 230); asimismo, se concede el derecho de apelación a un proyecto negado de ILP (artículo 166), de hecho, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 señala en su artículo 20.2 que el promotor de una ILP deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto, con los mismos derechos que los miembros de la corporación, con excepción del voto.

[121]

Conclusiones

Este análisis conduce a considerar que las modificaciones introducidas en 2015 a la legislación de 1994 sobre la ILP en Colombia carecen de efectos significativos de cara al uso exitoso del mecanismo en el país. En general, el mecanismo se destaca en el contexto latinoamericano, e incluso europeo, por incorporar requisitos muy exigentes. Por ejemplo, se requiere un elevado número de firmas, si se compara con los otros países de la región o con la Iniciativa Ciudadana Europea, sin establecer diferenciación alguna entre las iniciativas legislativas y las de reforma constitucional; además, se limita el

alcance del mecanismo con el amplio abanico de materias excluidas. A su vez, y pese a la reciente revisión de la normativa, siguen sin ofrecerse facilidades para su ejercicio por parte de la ciudadanía, exigiéndose la redacción como Propuesta de Ley, sin posibilidad de subsanación de defectos formales y sin contemplar la existencia de apoyos de tipo técnico o económico, ni la incorporación de las nuevas tecnologías en el proceso de recolección de firmas.

Son de destacar las previsiones existentes en sede parlamentaria para un tratamiento más favorable para la ILP, con participación del portavoz de la iniciativa y derecho de apelación. Ahora bien, estas previsiones resultan insuficientes para dotar al mecanismo de mayor eficiencia sin que el tratamiento parlamentario de las propuestas resuelva por sí solo las dificultades que suponen los requisitos de forma y de firma, así como su escaso atractivo material a la vista de la elevada cantidad de exclusiones.

[122] Junto a las dificultades de tipo regulatorio deben de considerarse otras que expliquen por qué la mayoría de las ILP fueron promovidas por los propios políticos y no por la ciudadanía. En algunos casos, el objetivo parece haber sido instalar temas en la agenda pública, intentando fortalecer la fuerza de un partido pequeño a partir de conseguir el apoyo popular —iniciativa orientada a modificar el régimen de servicios públicos domiciliarios—, y en otros parecen haber formado parte de una estrategia de campaña —proyecto de ley para ajustar las tarifas de los servicios públicos al salario mínimo—. Pero aun contando con este apoyo político, las iniciativas no tuvieron éxito, acaso por entrar en una lógica de tipo político-electoral, en lugar de constituirse en un verdadero mecanismo al servicio de la ciudadanía, entre otras posibles explicaciones. El análisis de los temas propuestos sugiere que pocos pueden asociarse a intereses ciudadanos —cambio de la edad para postular a cargos públicos, reelección—, mientras que resulta dudosa la capacidad de una iniciativa legislativa para resolver cuestiones tales como el retorno de los secuestrados por la FARC o la construcción de la paz en Colombia —iniciativas de 2008, 2016 y 2017—.

Como ya destaca el informe de la MOE (2012), el panorama mostrado por la práctica es poco alentador y poco ha cambiado desde entonces. De los diez intentos registrados formalmente hasta 2014 ninguno consiguió ser aprobado. En dos casos ni siquiera se presentaron las firmas posteriores al registro, cuatro no cumplieron con el requisito de 5% de firmas, una desistió

y las tres que consiguieron las firmas no prosperaron. Una perspectiva que no varía con la reforma de 2015 y las seis iniciativas puestas en marcha desde entonces, sin que ninguna de ellas haya satisfecho el requisito de 5% de firmas.

Es probable que la politización de la ILP, junto con la falta de atractivo temático y de resortes de apoyo —así como por el elevado número de firmas requerido en uno de los países de la región con niveles de participación más bajos—, aclaren los motivos de su escasa activación y éxito. En el contexto del debate sobre la crisis de la democracia representativa, el estudio de la ILP en Colombia muestra que las autoridades han hecho esfuerzos insuficientes por proponer una regulación efectiva que permita canalizar las demandas ciudadanas. En definitiva, la adecuada configuración y tratamiento de la ILP en Colombia sigue siendo una tarea pendiente.

Referencias bibliográficas

1. Aragón Reyes, Manuel. (1986). La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6 (16), pp. 287-312.
2. Aranda Álvarez, Elvira. (2006). La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26 (78), pp. 187-218.
3. Báez Lechuga, Isabel. (2016). *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: Posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*. Madrid: BOE.
4. Bilbao Ubillos, José María. (2011). *La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)*. En: Pajares Montolío, Emilio (coord.). *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
5. Bejarano, Ana María y Segura, Renata. (2013). *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina*. *Colombia Internacional*, 79, pp.19-48. <https://doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.02>
6. Bjørklund, Tor. (1982). The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed? *Scandinavian Political Studies*, 5 (3), pp. 237-260. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1982.tb00262.x>
7. Christensen, Henrik Serup; Karjalainen, Mika y Nurminen, Lauri. (2015). Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Ministeriö in Finland. *Policy and Internet*, 7, pp. 25-45. <https://doi.org/10.1002/poi3.80>
8. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (4 de julio de 1991). Recuperado de http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-06/ConstitucionPoliticaColombia_20100810.pdf

[123]

9. Colombia. Congreso de la República. Ley 5. (17 de junio de 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Recuperado de <http://www.jesuspinzonortiz.com/LEY%205%20DE%201992/>

10. Colombia. Congreso de la República. Ley 134. (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>

11. Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1757. (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/LEY_1757_6_DE_JULIO_2015.pdf

12. Cuesta López, Víctor. (2008). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Navarra: Thomson-Civitas.

13. Expósito, Enriqueta. (2017). La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), pp. 993-1017. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3070311>

14. García Majado, Patricia. (2017). La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), 1041-1057. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3048865>

15. Hevia de la Jara, Felipe. (2010). La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia*, 17 (52). Recuperado de <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1184>

[124]

16. International IDEA. (2008). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

17. Kelsen, Helsen. (1920). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.

18. Lafferriere, Emilio. (2009). Argentina: La participación ciudadana como desafío. En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.

19. Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>

20. Lozano, Jeanette. (2014). Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional en Perú: mecanismo ineficaz para la solución de los problemas de representación. *C2D Working Papers Series*, 45. Recuperación de https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/94256/1/C2D_WP45.pdf

21. Misión de Observación Electoral (MOE). (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones*. Bogotá, D. C: MOE.

22. Marco Marco, Joaquín J. (2009). La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista General de Derecho Constitucional*, 8, p. 2.

23. Negretto, Gabriel. (2017). Constitution Making in Democratic Constitutional Orders: the Challenge of Citizens Participation. En: Ruth, Saskia, Welp, Yanina y Whitehead, Laurance (eds.). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR.

24. Pajares Montolío, Emilio (coord.). (2011). *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

25. Pérez Sola, Nicolás. (1994). Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 84, pp. 481-490.

26. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f. a). Histórico iniciativas populares legislativas y normativas. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-iniciativas-populares-.html>

27. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f. b). Resoluciones. Iniciativa legislativa de origen ciudadano. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Resoluciones,4046-.html>

28. Rodean, Neliana. (2016, 16-17 de junio). La lenta aplicación de la democracia directa en Italia: iniciativa ciudadana entre normas nuevas y antiguas. El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa, Oñati.

29. Rodean, Neliana. (2017). La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma. *Oñati Socio-Legal Series*, 7 (5), pp. 1116-1143. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3055268>

30. Serdült, Uwe, Méndez, Fernando, Harris, Maya y Hyeon, Su Seo. (2016, 18-20 mayo). Scaling Up Democracies with E-Collecting? *E-Democracy and Open Government*. Recuperado de <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&number=7781906>

31. Soto Barrientos, Fernando. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, los desafíos de su recepción en Chile. *Oñati Socio-Legal Series*, 7 (5), pp. 1144-1159. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3062784>

32. Suárez Antón, Orestes. (2018a). *Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

33. Suárez Antón, Orestes. (2018b). La digitalización de la Iniciativa Legislativa Popular en América Latina y la Unión Europea: perspectivas para México. *Democracia y Elecciones*, 4 (10), pp. 19-26.

34. Suárez Antón, Orestes. (2019). Auge y declive de la Iniciativa Ciudadana Europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación? *Revista Española de Derecho Europeo*, 69.

35. Uleri, Pier Vincenzo. (2002). On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non-vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda. *European Journal of Political Research*, 41, pp. 863-883. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.t01-1-00036>

36. Vitró Castells, Joan. (2011). Un punto de partida: el marco normativo de la Iniciativa Legislativa Popular en España. En: Pajares Montolío, Emilio (coord.).

[125]

Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

37. Welp, Yanina. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, 228, pp. 26-42.

38. Welp, Yanina y Milanese, Juan Pablo. (2018). Playing with the rules of the game. The partisan use of recall referendums in Latin America. *Democratization*, 25 (8). <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1421176>

39. Welp, Yanina y Suárez Antón, Orestes. (2017). ¿Cambio o cumbia? La Iniciativa de Agenda en América Latina. *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1 (1), pp. 79-107.

40. Zovatto, Daniel. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En: Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13-70). México, D. F.: UNAM.