



democracia en tensión

Michel Dayana Giraldo Barrientos¹

¹ Polítóloga de la Universidad de Antioquia, estudiante de la Maestría en Intervención Social con énfasis en posconflicto y paz de la misma institución. Correo: michel.giraldo@udea.edu.co

L

a propuesta del presidente Gustavo Petro de realizar por segunda vez la consulta popular para impulsar su reforma laboral, tras ser rechazada en el Congreso, refleja la tensión entre democracia participativa y representativa en Colombia. Esta iniciativa evidencia la crisis de confianza en las instituciones y el debate sobre el uso legítimo de mecanismos de participación directa. Mientras algunos la ven como un riesgo para el equilibrio institucional, otros la consideran una vía para fortalecer la democracia y ampliar la participación ciudadana.

Palabras clave: democracia participativa, consulta popular, reforma laboral, participación ciudadana.

La democracia en Colombia atra-
viesa un momento de alta tensión
institucional con la propuesta del
presidente Gustavo Petro de convo-
car nuevamente una consulta po-
pular como vía para avanzar en su
reforma laboral, luego de que esta
fuera rechazada en el Congreso. Esta
coyuntura revela interrogantes fun-
damentales sobre la relación entre
democracia participativa y represen-
tativa, así como sobre la legitimidad
del uso de mecanismos de partici-
pación directa en contextos de con-
frontación entre poderes del Estado.
La tensión entre estas dos formas de
democracia refleja un dilema estra-
tural en países como Colombia, don-
de la desconfianza
hacia las institucio-
nes es elevada y las
demandas sociales
desbordan los cana-
les tradicionales de
representación.

En este con-
texto, la nueva con-
sulta representa un
intento del Gobier-
no por sortear las
trabas legislativas
y avanzar en su
agenda de trans-
formaciones socia-
les. Las preguntas
abordan temas cru-
ciales como dere-
chos laborales, jus-
ticia en el campo y
formalización del
trabajo. No obstan-
te, esta es la segun-
da vez que se inten-
ta llevar a cabo,
tras el rechazo del Senado en mayo,
cuando la propuesta fue negada por
una votación de 49 en contra y 47 a
favor. La oposición, liderada por el

Centro Democrático, Cambio Radical y el Partido Conser-
vador, bloqueó la posibilidad de llevar las 12 preguntas a
las urnas (El País, 2025), en medio de un ambiente marcado
por tensiones y enfrentamientos, incluso físicos, como el

que se registró entre el enton-
ces embajador Armando Bene-
detti y el secretario del Senado.
Esta situación evidencia no
solo una crisis de gobernabili-
dad, sino también una fractura
en los mecanismos tradiciona-
les de representación política,
lo que reabre el debate sobre
la legitimidad y eficacia de los
instrumentos de participación
directa en escenarios institu-
cionalmente bloqueados.

**En Colombia, el marco
institucional reconoce
la importancia de la
participación ciudadana.
La Constitución de 1991
introdujo mecanismos
como la consulta popular,
el referendo, la iniciativa
legislativa y la revocatoria
del mandato, con el objetivo
de ampliar la legitimidad
del sistema político y
responder a las demandas
de una ciudadanía
históricamente excluida.**

idea es retomada por Habermas (1996), quien, desde la pers-
pectiva de la democracia deliberativa, propone una síntesis
en la que la legitimidad democrática se construye mediante
el intercambio racional entre ciudadanos y representantes,

institucionalizado a través de canales que permitan la deliberación pública y la toma de decisiones colectivas. En este sentido, el caso colombiano actual pone a prueba no solo la estabilidad institucional, sino también la capacidad del sistema democrático para integrar las voces ciudadanas sin deslegitimar los espacios representativos.

En Colombia, el marco institucional reconoce la importancia de la participación ciudadana. La Constitución de 1991 introdujo mecanismos como la consulta popular, el referendo, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, con el objetivo de ampliar la legitimidad del sistema político y responder a las demandas de una ciudadanía históricamente excluida (MOE, 2012). Sin embargo, el uso de estos mecanismos ha sido más una promesa que una realidad. Diversos estudios han señalado las barreras burocráticas, la baja pedagogía política y la instrumentalización de estos recursos por parte de las élites como limitaciones estructurales (Cristi y Ruiz, 2014; Escobar, 2025).

En este contexto, la iniciativa del presidente Petro de convocar a una consulta popular para aprobar su reforma laboral ha generado una intensa controversia. Desde una perspectiva institucional, esta propuesta ha sido leída por sectores críticos como una forma de evadir el control legislativo e imponer una agenda sin los contrapesos adecuados. Según lo reportado por *El País* (2025), el presidente busca recurrir a este mecanismo en el marco de su llamado «gobierno del cambio», apelando a la movilización ciudadana como vía para sortear la oposición del Congreso. No obstante, esta estrategia ha sido percibida por

algunos analistas como una forma de democracia plebiscitaria, donde el ejecutivo busca interpelar directamente al pueblo en detrimento del equilibrio institucional.

La noción de democracia plebiscitaria ha sido analizada por autores como Levitsky y Ziblatt (2018), quienes advierten que muchas veces el deterioro de las democracias no se da por golpes de Estado tradicionales, sino por el uso legal de mecanismos democráticos con fines iliberales. En este sentido, el riesgo radica en que la participación directa no se convierta en una herramienta para reforzar la democracia, sino en un instrumento para debilitar los contrapesos institucionales. En sociedades altamente polarizadas y con baja confianza en las instituciones, como la colombiana, estos riesgos se intensifican.

Desde el enfoque del populismo, Laclau (2005) ha argumentado que la movilización popular puede constituir una forma legítima de construcción de hegemonía política. En su teoría, la articulación de demandas sociales en una voluntad colectiva, liderada por una figura carismática, permite disputar el sentido común y reorganizar el campo político. Este enfoque reconoce el potencial democratizador de la participación directa, pero también evidencia que esta forma de hegemonía puede entrar en tensión con los principios liberales de la democracia representativa, particularmente en lo que respecta a la autonomía de los poderes y la protección de las minorías.

La propuesta de consulta popular de Petro, en este marco, no puede entenderse simplemente como un mecanismo técnico de decisión, sino como un acto performativo y simbólico que interpela al modelo democrático en su conjunto. En contextos de alta fragmentación política y de desconfianza ciudadana hacia el Congreso y otras instituciones, como lo documentan Hylton y Tauss (2022), esta tensión se convierte en un síntoma de una crisis más profunda del sis-

tema representativo. Según este informe, aunque la ciudadanía colombiana muestra un creciente interés por participar en los asuntos públicos, mantiene una visión crítica e incluso cínica de los partidos políticos, el Congreso y otras instancias del poder tradicional.

En términos jurídicos, la consulta popular está regulada por la Ley 1757 de 2015 (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015), la cual establece los requisitos para su convocatoria, incluyendo la necesidad de un umbral del 33 % del censo electoral para que el resultado sea vinculante. Además, como lo ha señalado Escobar (2025), existen obstáculos significativos para su implementación, entre ellos la falta de control judicial previo sobre las preguntas que se someten a votación y la obligación de que el Congreso implemente los resultados de la consulta, lo que puede derivar en nuevas tensiones si persiste el bloqueo legislativo. Un ejemplo de estas limitaciones fue la consulta anticorrupción de 2018, que, a pesar de recibir más de 11 millones de votos a favor, no alcanzó el umbral de validez, lo que evidenció tanto las limitaciones del mecanismo como la falta de voluntad política para traducirlo en acciones concretas.

Desde el derecho constitucional, se reconoce que el uso de mecanismos de participación directa debe respetar el principio de separación de poderes. Si bien estos mecanis-

mos están previstos en la Constitución, no pueden usarse para sustituir las funciones del Congreso. En este sentido, el problema no radica en la consulta en sí, sino en su función dentro del sistema democrático. Si el Ejecutivo pretende utilizarla como un sustituto de la función legislativa, se corre el riesgo de socavar las bases del Estado de derecho. No obstante, si se emplea como una herramienta pedagógica y de movilización que complementa el debate parlamentario, puede contribuir al fortalecimiento de la democracia deliberativa.

Este debate revela una tensión estructural en la democracia colombiana: por un lado, una ciudadanía cada vez más demandante de participación y transformaciones profundas; por otro, unas instituciones políticas percibidas como ineficaces, corruptas o desconectadas de la realidad social. Esta brecha ha sido ampliamente documentada por diversos estudios académicos e informes internacionales (Hylton y Tauss, 2022), que alertan sobre el desencanto ciudadano frente a los mecanismos tradicionales de representación y su creciente interés

en formas alternativas de participación.

En este contexto, la consulta popular promovida por Petro se convierte en un catalizador de las contradicciones del sistema político colombiano. No se trata solamente de una disputa sobre una reforma laboral, sino de un enfrentamien-

to más profundo sobre el modelo de democracia y de Estado que se desea construir. La forma en que se gestione este proceso puede tener implicaciones duraderas sobre la legitimidad institucional, el respeto por la pluralidad y la capacidad del sistema para generar consensos sostenibles.

Desde una perspectiva teórica, la democracia participativa no debe entenderse únicamente como un complemento del modelo representativo, sino como una forma de gobernanza que busca ampliar los canales de acceso y control ciudadano sobre las decisiones públicas. Tal como lo plantea O'Donnell (1999, citado en Meza, 2012), la democracia no se reduce a la celebración periódica de elecciones, sino que requiere una «institucionalidad democrática» efectiva, es decir, el funcionamiento estable de normas, procedimientos y contrapesos que garanticen la deliberación, la inclusión y el respeto por los derechos.

No obstante, la articulación entre participación directa y representación política no es automática ni exenta de tensiones. Como sostiene Habermas (1996), la legitimidad democrática requiere de espacios deliberativos donde los ciudadanos puedan intercambiar argumentos racionales en condiciones de igualdad. En este sentido, los mecanismos de participación deben ser acompañados de una infraestructura institucional que promueva la formación de opi-

nión pública informada, plural y reflexiva. De lo contrario, se corre el riesgo de que la participación sea cooptada por intereses particulares o utilizada como herramienta de presión política.

Asimismo, la experiencia comparada demuestra que los mecanismos de participación directa tienen un mayor impacto cuando están integrados en un ecosistema institucional que garantice su implementación efectiva. La consulta popular, por tanto, debe ser concebida no como un fin en sí mismo, sino como parte de un proceso más amplio de democratización que incluya la reforma de los partidos políticos, el fortalecimiento del Congreso y la promoción de una ciudadanía crítica y activa. En este sentido, la clave no está solo en convocar al pueblo, sino en crear las condiciones para que ese llamado se traduzca en decisiones legítimas, informadas y sostenibles.

La consulta popular, por tanto, debe ser concebida no como un fin en sí mismo, sino como parte de un proceso más amplio de democratización que incluya la reforma de los partidos políticos, el fortalecimiento del Congreso y la promoción de una ciudadanía crítica y activa.

La consulta popular también representa una oportunidad para reconfigurar la relación entre Estado y sociedad. Al abrir espacios de interacción directa, puede permitir la visibilización de demandas históricamente marginadas y promover procesos de inclusión política que contribuyan a la cohesión social. No obstante, como lo muestra la experiencia reciente en América Latina, estos procesos solo tienen un efecto democratizador real si están acompañados por garantías institucionales robustas, transparencia, acceso a la información y pluralidad de voces.

En este contexto, mientras el gobierno promovía la consulta popular como vía para impulsar la reforma laboral, el trámite legislativo logró avanzar en paralelo. El 17 de junio de 2025, la plenaria del Senado aprobó en cuarto y último debate el proyecto de ley, con 57 votos a favor y 31 en contra. Con esta votación, solo quedaba pendiente la aprobación del informe de conciliación con la Cámara de Representantes para que el texto pasara a sanción presidencial. La reforma contempla, entre otros puntos, el aumento progresivo del recargo dominical y festivo, la ampliación del recargo nocturno desde las 7:00 p. m., la formalización de madres comunitarias y sustitutas, y el reconocimiento de derechos laborales para los aprendices del SENA. Aunque varios artículos fueron modificados o excluidos por falta de consenso, este avance evidencia que, más allá de los bloqueos iniciales y la amenaza de estancamiento institucional, el proyecto pudo ser canalizado por la vía representativa. Este desenlace obliga a reflexionar sobre la necesidad de fortalecer los canales institucionales existentes, sin dejar de lado los mecanismos de participación directa como complemento, más no sustituto, de la democracia representativa.

En conclusión, aunque la consulta popular finalmente no se llevó a cabo, su propuesta puso en evidencia una tensión estructural entre participación directa y representación política que atraviesa tanto a Colombia como a otras

democracias contemporáneas. En un país históricamente marcado por la exclusión, la desigualdad y la desconfianza en las instituciones, este tipo de iniciativas abren un debate crucial sobre las formas en que la ciudadanía puede —y debe— incidir en las decisiones públicas.

La aprobación de la reforma laboral por vía legislativa mostró que, pese a los bloqueos iniciales, los canales repre-

La aprobación de la reforma laboral por vía legislativa mostró que, pese a los bloqueos iniciales, los canales representativos aún pueden ser efectivos si existen mayorías dispuestas a debatir y transformar.

sentativos aún pueden ser efectivos si existen mayorías dispuestas a debatir y transformar. No obstante, el solo anuncio de una consulta evidenció el creciente deseo de la ciudadanía por participar de forma más activa en los asuntos que le afectan, así como la disposición del Ejecutivo a movilizar ese descontento social como herramienta de presión política.

Por tanto, el reto que enfrenta Colombia no es únicamente el de ampliar o restringir el uso de mecanismos de participación directa, sino el de fortalecer un sistema democrático que articule eficazmente representación y participación, sin que una anule a la otra. Esto implica

repensar las formas de mediación política, fomentar una cultura democrática deliberativa y garantizar que las reformas estructurales respondan al interés general, dentro del marco del Estado de derecho. Solo así será posible construir una democracia más inclusiva, legítima y cercana a las demandas sociales de una ciudadanía activa y vigilante.

Referencias

Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P. (2014). El constitucionalismo del miedo: propiedad, bien común y poder constituyente. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2015, 6 de julio). Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

El País (2025, 20 de mayo). Petro aumenta su apuesta al presentar al Senado una nueva y más amplia consulta popular. <https://elpais.com/america-colombia/2025-05-20/petro-aumenta-su-apuesta-al-presentar-al-senado-una-nueva-y-mas-amplia-consulta-popular.html>

Escobar, J. (2025, 20 de marzo). Reforma laboral de Petro no se puede aprobar por medio de consulta popular: estos son los obstáculos que enfrentaría. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/03/20/reforma-laboral-de-petro-no-se-puede-aprobar-por-medio-de-consulta-popular-estos-son-los-obstaculos-que-enfrentaria/>

Habermas, J. (1996). Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. MIT Press.

Hylton, F. y Tauss, A. (2022). Colombia en la encrucijada. <https://newleftreview.es/issues/137/articles/colombia-at-the-crossroads-translation.pdf>

Laclau, E. (2005). La razón populista. Fondo de Cultura Económica.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). How democracies die. Crown Publishing Group.

Meza, C. (2013). Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa. Revista mexicana de sociología, 75(1), 156-159. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000100007&lng=es&tlang=es.

Misión de Observación Electoral —MOE—. (2012). Mecanismos de participación ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones. MOE. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_2012.pdf

Sartori, G. (1997). Teoría de la democracia. Alianza Editorial.