Imprimir

“No se sale adelante celebrando éxitos, sino superando las derrotas”

Pericles, considerado como el “primer ciudadano de Atenas”

Con la decisión del presidente Petro de convocar la consulta popular sobre temas laborales por decreto ante la negativa del Senado de proferir su “*concepto favorable*”, como lo establece el Artículo 104 de la Constitución, se abre un escenario inedito para el trámite de la convocatoria al pueblo soberano. Decisión que, tal como lo advirtió el presidente, agitó el “*cotarro político*” y exhacerbó el enfrentamiento de “tirios y troyanos” en su disputa por la supremacía del discurso político.

De una parte, la clase política tradicional se aferra a la defensa de las formas de la democracia representativa para argumentar que tras el rechazo del Senado a la consulta -en una votación espuría- el Gobierno “*no se puede convocar una consulta popular sin concepto afirmativo del Senado*” y, por lo tanto, esta decisión constituye una “ruptura de la separación de poderes y un golpe directo al Estado de Derecho” y reclama a las Cortes y a las instituciones competentes a actuar bajo el “principio de legalidad”.

De otra parte, el Gobierno considera que el trámite de la consulta estuvo viciado de graves irregulariedades y, en particular, señala tres situaciones inconstitucionales: (i) el cierre abrupto de la votación, negando el derecho legitimo a varios senadores a participar en la misma; (ii) la actuación arbitraria del secretario del Senado que se abrogó la facultad de enmendar el voto de un senador, cuando ya estaba cerrada la votación, desconociendo el principio de preclusión y violando el reglamento del Congreso establecido a través de la Ley 5ª de 1992, que señala que el órgano competente para hacerlo es la Plenaria del Senado; (iii) la negativa del presidente del Senado de darle trámite a la apelación que hizo en forma expresa la senadora María José Pizarro ante tamaños exabruptos.

Estos hechos que rodearon el trámite de la Consulta, abiertamente inconstitucionales, no son simplemente aspectos formales del trámite parlamentario, sino aspectos sustanciales de

las formas de participación democrática y popular en un régimen político de democracia deliberativa y directa.

Desde el punto de vista del proceso deliberativo, la arbitraria decisión del presidente del Senado de no permitir la deliberación y la participación efectiva de varios senadores en la toma de decisiones, constituye un abuso de poder que oscurece y deforma el proceso legislativo e invalida sus decisiones.

De otra parte, la negativa del Senado a otorgar el "*concepto favorable*" a la consulta popular constituye un "*absurdo democrático*". ¿Puede un órgano de representación elegido por el pueblo, como el Senado, obstaculizar o vetar el uso de un mecanismo de participación popular para expresarse directamente frente a necesidad de la reforma laboral, más aun cuando esta consulta es promovida por el poder Ejecutivo, que también ha sido elegido por el pueblo para realizar estas reformas sociales que tanto necesita el país?

Una respuesta legal a esta encrucijada institucional parece difusa, en la medida que se trata de una situación inédita en Colombia. En el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional, desmintiendo las afirmaciones de la representante Katherine Miranda, acerca de que la Corte vería inviable la convocatoria del Gobierno a la Consulta, la Corte señaló que no tiene competencias consultivas para emitir conceptos u opiniones sobre la consulta popular.

De tal manera que el control constitucional previo a la realización de la consulta es juridicamente imposible. La otra vía legal, a la cual ha acudido el Gobierno, para demandar el procedimiento empleado por el presidente del Senado, Efraín Cepeda, para hundir la consulta popular, sí bien el Consejo de Estado la aceptó en principio, su fallo tendría un alcance limitado a legalidad de la votación y, de ser afirmativo, obligaría la repetición de la misma. Dejando en vilo la viabilidad de la convocatoria.

En tales circunstancias la convocatoria a la consulta popular por decreto presidencial podría ser una alternativa legitima para sacarla de este *callejón sin salida* en que se encuentra

actualmente.

La encrucijada de las reformas sociales del Gobierno

Esta encrucijada fue la que la constituyente del 91 previó como un bloqueo institucional, donde el legislativo NO quiere y el poder ejecutivo NO puede, habilitando la posibilidad de que sea el pueblo quién se pronuncie sobre "*decisiones de trascendencia nacional*" y sobre las cuales "*la decisión del pueblo será obligatoria*".

La propuesta de someter los temas centrales de la reforma laboral a una consulta popular no puede entenderse como un hecho aislado. Surge como una alternativa democrática del Gobierno de convocar directamente al constituyente primario para avanzar en su agenda de reformas sociales ante el bloqueo sistematico por parte de los sectores de oposición en el Senado.

En este contexto, los sucesos del 14 de mayo constituyen una "*jugada*" estratégica de las mayorías del Senado para recuperar la iniciativa política negando la consulta popular y, de forma simultanea, reviviendo el proyecto de reforma laboral del Gobierno. Sorprendentemente, la "*resurrección*" de la reforma contó con un amplio respaldo, incluidos los votos de la oposición y de varios sectores de la coalición de gobierno. Lo cual permitió que el proyecto de reforma laboral fuera debatido, modificado y aprobado en su tercer debate en la Comisión 4ª Constitucional del Senado y, está semana, entre en la recta final de su 4ª debate en la plenaria del Senado que tiene hasta el 20 de junio para pronunciarse.

Esta paradójica situación política sugiere una maniobra estratégica por parte de la clase política tradicional para reencausar el trámite legislativo y garantizar la reconfiguración final de la reforma laboral, pero bajo sus propias reglas e intereses. Al negar la consulta, el Senado intenta cerrarle el paso a un pronunciamiento popular directo que es cada vez más favorable al gobierno, tal como lo señalan los más recientes sondeos de opinión; al mismo tiempo que logra el simulacro de una apertura al debate de la problemática laboral del país.

Esta situación puso de presente que la disputa política no era únicamente sobre el contenido

de una reforma en particular, sino fundamentalmente sobre *quién* tiene el poder de decidir y bajo *qué régimen*. La clase política tradicional, al rechazar la consulta popular y retomar la discusión de la reforma laboral, esta demostrando que su rechazo no lo es tanto a las reformas, sino al mecanismo de la participación popular directa propuesto por el Presidente y porque sabe que las reformas moldeadas desde el Congreso siempre terminan en una "*colcha de retazos*" que favorencen los intereses de sus representados.

Esta ambigüedad demuestra que no es solo el "*miedo al pueblo*" lo que motivo estas decisiones, sino fundamentalmente la defensa de las prerrogativas institucionales que les otorga a los legisladores el régimen de la democracia representativa y el intento de reencausar y gestionar la presión popular por los estrechos corrales del "establo parlamentario". La carga de la prueba recae ahora nuevamente sobre el proceso legislativo de la democracia representativa, el mismo que el Presidente había intentado sortear.

Fundamentos del Régimen Político Colombiano: la tensión entre la Democracia Representativa y la Participación popular directa

La arquitectura político-institucional, adoptada en la Constitución Política de 1991 (CPC), estableció un régimen político ambivalente, basado en dos pilares fundamentales: la representación y la participación[1]. De una parte, la Constitución del 91 (Art. 1) definió a Colombia como un "*Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.*" Y estableció (Art. 40) el derecho de todo ciudadano a "*participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*", para lo cual lo habilitó para "*elegir y ser elegido*" y "*tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática*"[2].

Por otra parte, el Artículo 103 de la CPC estableció los mecanismos de participación popular y señaló explícitamente la *consulta popular* como uno de esos mecanismos, a través del cual el pueblo ejerce su soberanía. Estos mecanismos de participación directa fueron reglamentados posteriormente, a través de la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015[3], que confirmaron el

requisito del "*concepto favorable*" del Senado para convocarla, aclarando que este órgano legislativo debe pronunciarse exclusivamente sobre su "*conveniencia*".

En este orden de ideas el Senado debío haberse pronunciado unicamente sobre la *conveniencia* de la consulta popular y acogerla como un mecanismo constitucional que consagra el derecho a la participación popular directa en las decisiones que el Gobierno considere transcendentales para el país y, en el caso de existir vacios o incompatibilidades en el trámite de la Consulta, "se aplicarán las disposiciones constitucionales"[4]. De tal manera que se garantice el derecho constitucional a la participación democrática.

Por estas razones, la negación del "*concepto favorable*"del Senado a la consulta popular constituye un "*absurdo democrático*": ¿puede legitimamante un organismo de elección popular, como lo es el Congreso, obstaculizar o negar el derecho a la expresión directa de ese mismo pueblo, especialmente cuando dicha consulta ha sido promovida por el Poder Ejecutivo, que también es de elección popular?

El "*absurdo democrático*" se origina precisamente en el hecho que los Senadores elegidos para representar al pueblo se abroguen la potestad de decidirle NO al derecho de la ciudadanía a participar directamente en una consulta sobre asuntos de trascendencia nacional que ha sido propuesta por el gobierno. No se trata solo de una simple revisión de procedimiento, sino de una facultad sustantiva para hacer uso de un canal democrático directo. De tal manera, que la ciudadanía ha percibido la decisión del Senado como una argucia para autoproteger los privilegios la clase política tradicional, contraria a la volutad popular, motivada por intereses partidistas y clientelistas que minan la legitimidad tanto de la decisión misma como de la propia institución parlamentaria.

Este escenario puso de manifiesto las profundas contradicciones sobre la democracia y sobre el fundamento del régimen político colombiano. Por un lado, los opositores a la consulta, como el presidente del Senado, argumentan que permitirla significaría una "*usurpación*" de las funciones legislativas del Congreso. Por otro lado, los defensores de la Consulta y el Gobierno mismo sostienen que impedir la consulta es negar la voz del "constituyente

primario" (el pueblo), especialmente cuando los canales representativos están obstruidos y se configura un "*bloqueo institucional*" que impide la aprobación de las reformas sociales esenciales para el bienestar de los colombianos y colombianas.

Al negar la consulta, la clase política tradicional, o al menos sus mayorías coyunturales en el Senado, avaló la supremacía de un régimen político de democracia restringida y las prácticas políticas clientelistas sobre las instituciones y mecanismos más democráticos, como la consulta, el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto y la participación popular en la toma de decisiones. Lo cual, inevitablemente, constituye un cerrojo de la democracia representativa y un cercenamiento de las aspiraciones participativas de la ciudadanía que, tarde o temprano, tendrá que romper esa exclusas para darle paso a un nuevo régimen político más democrático y participativo.

La Transición de un régimen político de democracia restringida a uno más democrático y participativo.

Desde la perspectiva crítica que motiva este análisis, la decisión del Senado de negar la consulta y, al mismo tiempo, *resucitar* la reforma laboral constituye una maniobra defensiva con un doble propósito: retomar el control del proceso legislativo y recuperar la facultad de definir las reglas del juego de la democracia representativa.

De una parte, el *temor* de la clase política tradicional a perder el control de la agenda legislativa, en un momento en que la iniciativa del presidente Petro de convocar una consulta popular comenzó a tener éxito y podría sentar un precedente para futuras iniciativas populares.

De otra parte, el pánico que les produce que el presidente Petro pueda capitalizar este apoyo popular y cambiar la correlación de fuerzas a su favor para imponer la agenda del debate electoral y marchar triunfante hacia la prolongación del mandato del Gobierno del Cambio.

Al revivir el proyecto de la Reforma Laboral, el Senado recuperó la iniciativa legislativa y el control de su discusión, logrando que la reforma se trámite por los canales roñosos y

pantanosos del establo parlamentario.

Sin embargo, se enfrenta a la ambigüedad de su misión como órgano de representación democrática: ¿su deber fundamental es *legislar* para defender el *status quo* de la democracia representativa o representar el intéres general y servir de vehículo para expresar la voluntad y la soberanía popular? Los hechos están demostrando que la mayoría parlamentaria se inclina por la primera opción, priorizando la defensa de sus privilegios y de sus mesquinos intereses.

La dimensión ética del Senado también se vió cuestionada cuando se prioriza la “trampa” y el filibusterismo para hundir la consulta y resucitar la reforma laboral. La percepción de la mayoría de la ciudadanía es que se empleo un procedimiento amañado y tramposo para birlar la voluntar popular y, por ende, la legitimidad del Congreso se erosionó profundamente.

Los episodios recientes señalan la necesidad de transitar de un régimen de democracia representativa restringida hacia un régimen político más democrático y participativo, donde las instituciones de representación democrática, como el Congreso, contribuyan a enriquecer la deliberación pública y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Esto implica un cambio en las costumbres políticas, la rotación de las élites en el poder, incluida la renovación del Congreso, que faciliten y promuevan la deliberación y la participación ciudadana consagrada en la Constitución Política del 91.

La actual desconexión entre las élites políticas gobernantes y el sentir popular, expresada en la percepción de la ciudadanía de que las decisiones institucionales responden más a mezquinos cálculos partidistas y clientelistas que al interés general, ha conducido a erosionar el tejido democrático y podría alentar la búsqueda de alternativas por fuera de los causes institucionales.

El debate que debemos abordar, especialmente desde una perspectiva progresista, se debe enfocar en la necesidad y la posibilidad de avanzar en la formación de una nueva cultura

política democrática y pluralista en Colombia. Esta nueva cultura política debe tener como ejes fundamentales el empoderamiento de la ciudadanía, la plena vigencia de los derechos políticos, el uso efectivo y consciente de los mecanismos de participación y una profunda reforma ética y moral. Es crucial promover la formación de una cultura politica de alta responsabilidad ética y moral en todas las instituciones, especialmente en el Congreso y dentro los partidos políticos, para facilitar el transito de un régimen político de democracia restringuida a una verdadera democracia participativa y popular.

---

[1] Mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso de la República – Camara de Representantes, fecha de acceso: mayo 15, 2025, https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/010%20Mecanismos%20de%20participacion%20desde%20y%20hacia%20el%20Congreso.pdf

[2] Mecanismos de participación ciudadana desde y hacia el Congreso de la República – Camara de Representantes, fecha de acceso: mayo 15, 2025, https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/010%20Mecanismos%20de%20participacion%20desde%20y%20hacia%20el%20Congreso.pdf

[3] Los mecanismos de participación fueron desarrollados en las leyes Estatutarias 134 de 1994 (especialmente en el Artículo 50) y en la Ley 1757 de 2015 (Artículo 19 y 32) .

[4] www.oas.org, fecha de acceso: mayo 15, 2025.

Luis Alfredo Muñoz Wilches,

Foto tomada de: La Voz del Cinaruco