

DEMOCRACIA EN DISPUTA: CONSTITUYENTE Y CONSULTAS POPULARES

Introducción

En Colombia, el debate sobre la democracia ha adquirido nuevas dimensiones con la llegada del gobierno de Gustavo Petro. A las tensiones tradicionales entre poderes del Estado se han sumado nuevas controversias sobre el alcance y uso de los mecanismos de participación directa como la Consulta Popular y la Asamblea Constituyente, los cuales, amparados por la Constitución de 1991, han sido reivindicados por el Ejecutivo como caminos legítimos para avanzar en una agenda de transformaciones sociales que ha encontrado obstáculos en el Congreso y otras instancias del Estado. Pero, ¿qué democracia está realmente en juego en estas propuestas: ¿Una democracia restringida al voto, o una que busca reconfigurar las relaciones entre Estado y sociedad?

Este artículo propone una lectura crítica de la coyuntura actual, articulando el análisis de las propuestas de Consulta y Constituyente con una perspectiva teórica que comprende el Estado como una relación social (Jessop, 2017), marcado por una historia de exclusión y constituido en una sociedad abigarrada en términos de Zavaleta (Antezana). Desde esta mirada, los mecanismos de participación directa no son simples herramientas legales, sino campos de disputa sobre el poder, la legitimidad y la transformación institucional.

El Estado en América Latina: entre la apariencia y la sociedad abigarrada

Las teorías tradicionales del Estado lo han concebido como una estructura separada de la sociedad, dotada de instituciones y funciones predefinidas. Sin embargo, Jessop propone una lectura distinta: el Estado no es una cosa sino una relación social, una forma de condensación de correlaciones de fuerza. Su enfoque estratégico-relacional permite entender que lo estatal no es neutral ni homogéneo, sino selectivamente permeable a ciertas demandas sociales y no a otras (Jessop, 2017).

Esta idea se vuelve particularmente útil en América Latina, donde los Estados han sido históricamente “aparentes”, como lo plantea René Zavaleta: es decir, Estados formalmente soberanos, pero sin conexión orgánica con la mayoría de la población. Luis Tapia y otros autores latinoamericanos han desarrollado esta noción para mostrar cómo las exclusiones raciales, territoriales y sociales han marcado el origen y funcionamiento de nuestras instituciones. De ahí que los Estados latinoamericanos sean “esqueletos estatales” sin nación (Thwaites Rey, 2012).

Para comprender esta desconexión, es necesario entender la sociedad que da origen a ese Estado. Zavaleta propone el concepto de formación social abigarrada para describir la coexistencia y articulación desigual de múltiples modos de producción, culturas y racio-

lidades; abigarramiento que, en Colombia, se expresa en la coexistencia de lógicas comunitarias, economías campesinas, zonas urbanas hiper-conectadas y territorios bajo control armado. Por ello se trata de un Estado construido en medio de esa complejidad, que difícilmente puede operar como un reflejo fiel de lo social: más bien, lo organiza selectivamente, privilegiando unos sectores y marginando otros.

Democracia más allá del voto: poder, conflicto y transformación

Desde esta perspectiva, la democracia no puede reducirse al acto de votar cada cuatro años. La participación electoral, si bien fundamental, no agota las formas en que los pueblos buscan incidir en las decisiones que afectan su vida. El poder no circula solo por los canales institucionales, sino también por los conflictos, las movilizaciones y las disputas simbólicas y materiales que atraviesan la sociedad.

Bob Jessop introduce la idea de “selectividad estratégica del Estado” para explicar cómo ciertas demandas sociales acceden más fácilmente a los recursos estatales, mientras otras son bloqueadas o ignoradas. Esto no es un fallo del sistema, sino una expresión de la correlación de fuerzas históricas que han dado forma al aparato estatal. En consecuencia, los mecanismos de democracia directa, como las consultas populares o una asamblea constituyente, deben leerse como intentos de reconfigurar esas correlaciones desde fuera o desde los márgenes de lo institucional.

En América Latina, estos intentos no son nuevos. Procesos como los vividos en Bolivia, Venezuela o Chile han mostrado tanto el potencial democratizador como los riesgos de instrumentalización de estos mecanismos. El desafío está en que no se conviertan en simples válvulas de escape, sino en procesos capaces de redistribuir poder, reconocer sujetos históricamente excluidos y transformar las reglas del juego democrático.

Consultas Populares y Asamblea Constituyente: ¿Mecanismos complementarios o excluyentes?

“Van dos peces jóvenes nadando juntos y sucede que se encuentran con un pez más viejo que viene en sentido contrario. El pez viejo los saluda con la cabeza y dice: ‘Buenos días, chicos, ¿cómo está el agua?’. Los dos peces jóvenes nadan un poco más y entonces uno mira al otro y dice: ‘¿Qué demonios es el agua?’”

David Foster Wallace – This is Water

En Colombia se han puesto en primer plano dos mecanismos de democracia directa: la Consulta Popular y la Asamblea Constituyente. En el plano concreto, el gobierno de Gustavo Petro ha intentado dar forma a sus propuestas mediante acciones institucionales controvertidas: A mediados del año 2025 expidió un decreto de convocatoria a Consulta Popular para que la ciudadanía se pronunciara sobre la reforma laboral archivada por el Congreso, el cual fue rápidamente suspendido por el Consejo de Estado por no cumplir con los requisitos constitucionales, en particular la aprobación previa del Senado. Aunque posteriormente el Gobierno retiró la iniciativa tras lograr que la reforma se reviviera, el episodio puso de manifiesto su estrategia de usar los mecanismos de participación directa como herramienta de presión política. En paralelo, el presidente ha insistido en la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, evocando figuras como la séptima papeleta de 1990, sin que exista un camino institucional claro para ello.

Estas acciones se acompañan de un discurso en el que se denuncia la obstrucción sistemática por parte del Congreso y de los órganos de control, reforzando la idea de que las reformas estructurales solo pueden avanzar mediante una movilización directa del pueblo. Sin embargo, hasta la fecha, tales propuestas han carecido de una hoja de ruta normativa viable, lo que refuerza su carácter simbólico más que operativo. Ambos han sido propuestos por el presidente Petro como salidas al cerco institucional que ha enfrentado su agenda de

reformas, especialmente en materia de salud, laboral y pensional. Sin embargo, su viabilidad jurídica, su sentido político y su alcance democrático son objeto de intenso debate.

El primer catalizador de esta discusión fue el archivo de la reforma laboral por parte de la Comisión Séptima del Senado. Ante esta negativa, el gobierno respondió con la convocatoria de la Consulta Popular sustentada en el artículo 104 de la Constitución. Juristas como Rodrigo Uprimny (2025) han argumentado que, si bien la figura es válida, no es apropiada para refrendar reformas legales: una consulta no puede aprobar normas jurídicas ni reemplazar el trámite legislativo. En esa medida, el uso de este mecanismo, más que jurídico, se convierte en simbólico y político, como lo reconoce también Jorge Iván Cuervo (2025).

Pero la Consulta también ha sido leída desde abajo como una vía legítima para restaurar derechos laborales perdidos, y una respuesta al divorcio entre las instituciones y la sociedad trabajadora. En este sentido, Voces por el Trabajo destaca su carga histórica y reconstitutiva, al conectar las urnas con las luchas sindicales, las conquistas obreras y la resistencia frente al modelo neoliberal impuesto en el pasado (Jiménez, 2025).

Mientras tanto, la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente ha generado fuertes resistencias. Críticos como Hernando Gómez Buendía la consideran jurídicamente inviable y políticamente riesgosa, pues no se darían las condiciones de ruptura institucional que justifiquen un nuevo pacto fundacional. Desde su perspectiva, el intento de reconstituir el Estado sin una base material concreta equivale a un salto al vacío, o peor aún, a una maniobra populista (Gómez, 2025).

Sin embargo, desde una lectura estratégica-relacional, tanto la Consulta como la Constituyente pueden verse como expresiones del intento por cambiar la correlación de fuerzas inscritas en el Estado. No son mecanismos neutrales: son espacios de disputa. En sociedades donde el agua de la democracia se da

por sentada, como los peces jóvenes que no saben que están nadando en ella, estos mecanismos hacen visible lo que suele pasar desapercibido: el conflicto por lo común, por lo público, por lo estatal.

¿Reforma o refundación?: horizontes democráticos en disputa

“En cuanto a lo otro, a lo que veníamos sosteniendo, te diré como fray Luis de León (insistiendo) que nos han llenado la cabeza (toc-toc) con eso que constituye verdaderamente lo peor para una pobre víctima famélica y desnudita, o sea, ni más ni menos, el venerable orgullo por su miserable condición”

Roque Dalton. Pobrecito Poeta Que Era Yo...

El fondo del debate no es solo jurídico o procedimental, sino profundamente político: ¿queremos reformar el Estado o refundarlo? ¿Se trata de ajustar las reglas existentes o de imaginar otras nuevas? La respuesta a estas preguntas no puede venir solo del Ejecutivo, ni del Congreso, ni de las altas Cortes: debe surgir de un proceso democrático profundo, situado en las realidades de una sociedad abigarrada y atravesada por desigualdades históricas.

Tanto la Consulta como la Constituyente pueden ser instrumentos válidos en ese camino, pero su eficacia dependerá de su apropiación popular, de su capacidad para incluir a los excluidos, y de su coherencia con un horizonte democrático que no se limite a replicar lo existente. De lo contrario, corremos el riesgo de convertir estos mecanismos en rituales vacíos o en escenarios cooptados por las mismas élites que históricamente han bloqueado la democratización del Estado.

En este sentido, pensar la democracia como el agua, ese entorno vital que damos por hecho hasta que nos falta, puede ayudarnos a entender su fragilidad y su potencial. Pero también es fundamental reconocer que buena parte de la sociedad ha interiorizado, con orgullo, discursos que reproducen su exclusión

del poder. Muchas voces han naturalizado su condición de espectadores de la política, convirtiendo la resignación en ideología, como si replicar los marcos hegemónicos de dominación fuera motivo de prestigio.

En consecuencia, refundar la democracia, no es solo cuestión de cambiar normas o diseñar nuevas instituciones: es también una tarea cultural, ética y política de largo aliento, que implica desnaturalizar lo que hoy aparece como normal y disputar en cada rincón del Estado el sentido de lo común. Hablar entonces de consulta y de constituyente también es avanzar en la democratización que necesita este país.

Conclusión

En un país como Colombia, donde la historia constitucional ha estado marcada por rupturas traumáticas, exclusiones persistentes y reformas trucas, los llamados a una Consulta Popular o a una Asamblea Constituyente no deben asumirse a la ligera ni desestimarse con cinismo. Representan, más allá de sus limitaciones, la expresión de una inconformidad profunda con un orden institucional que no logra canalizar las demandas sociales ni ofrecer respuestas eficaces a las desigualdades estructurales.

La democracia, entonces, no puede seguir siendo entendida como un ritual vacío ni como un procedimiento sin contenido. Si algo enseñan estas disputas es que las formas jurídicas y los mecanismos institucionales deben estar al servicio de una política viva, plural, situada y transformadora. La participación directa, cuando es real, es una forma de reinención democrática que obliga a repensar no solo el Estado, sino la sociedad que lo produce y lo sostiene.

Quizás el mayor desafío no está en convocar o no convocar una Constituyente o una Consulta, sino en asegurar que cualquier mecanismo de transformación institucional surja de una conversación democrática amplia, situada en las realidades del país, y animada

por una voluntad de refundación ética y política. Una democracia viva no teme a las preguntas incómodas: las necesita para existir.

Referencias

- Antezana, L. H. (s.f.). “Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: Formación abigarrada y democracia como autodeterminación”. En: *Pluralismo epistemológico*, 117-142.
- Cuervo, J. I. (2025). Los avatares de la consulta popular. *Razón Pública*. (En la web).
- Gómez, H. (2025). La constituyente de Petro: el mito, la maniobra y el vacío. *Razón Pública*. (En la web).
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Catarata.
- Jiménez, C. (2025). La Consulta popular como proceso constituyente. Corporación Latinoamericana Sur.
- Martínez, M. (2025, 12 de junio). “Consulta Popular por Decreto: análisis de un terremoto en la institucionalidad colombiana”. En: revista *Pesquisas Javeriana*.
- Red de Expertos. (2025, 19 de junio). El decreto de la consulta popular no es comparable con la constituyente. *La Silla Vacía*.
- Restrepo, M. A. (2025). “Consulta Popular: la recuperación de derechos laborales arrebatados”. En: *Voces por el Trabajo*. Recuperado de: <https://vocesporeltrabajo.org/cla/opinion/consulta-popular-la-recuperacion-de-derechos-laborales-arrebatados/>
- Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: Continuidades y Rupturas*. Santiago de Chile: Editorial Arcis - CLACSO.
- Uprinmy Yepes, R. (2025). Consulta popular: constitucional, pero por ahora inconveniente. *DeJusticia*. (En la web).