

Representación Debilitada: La consulta popular como reflejo de la pérdida de legitimidad del Congreso.

Fecha: 17/06/2025

Juan José De León Navarro

Juan Andrés Orozco

Estefanía Torres

Resumen.

El presente trabajo investigativo aborda la compleja interrelación entre la creciente utilización de la consulta popular y la percepción de pérdida de legitimidad del Congreso, con un enfoque particular en el contexto colombiano. Se explora cómo este mecanismo de participación ciudadana, si bien constituye una expresión directa de la soberanía popular, puede, paradójicamente, acentuar el debilitamiento de la representación legislativa, generando tensiones significativas en el equilibrio de poderes y en la eficacia democrática.

La metodología empleada se fundamenta en un análisis conceptual profundo de la soberanía, la legitimidad y la representación política, enriquecido con el estudio de casos empíricos relevantes de consultas populares en Colombia. Se integran las perspectivas de autores clásicos y contemporáneos de la teoría democrática para construir un marco analítico robusto.

Los hallazgos principales revelan que la crisis de legitimidad del Congreso en Colombia se arraiga en factores sistémicos como la corrupción generalizada, la ineficiencia legislativa y la falta de transparencia. Las consultas populares, aunque diseñadas para empoderar al ciudadano y visibilizar temas de "vital importancia" ¹, a menudo exponen una profunda desconexión entre la voluntad popular y la acción legislativa. Además, se observa que pueden ser instrumentalizadas por el poder ejecutivo para sortear la inercia del Congreso, lo que contribuye a la configuración de una "democracia representativa debilitada". La frecuente incapacidad de estas consultas para alcanzar los umbrales de participación vinculantes, a pesar de un considerable apoyo popular, genera frustración ciudadana y refuerza la percepción de un sistema político ineficaz.

La investigación subraya la necesidad crítica de abordar las causas estructurales de la desconfianza en el Congreso. Se propone que la integración de mecanismos de

democracia directa debe ser cuidadosamente gestionada para complementar, en lugar de socavar, el papel esencial de las instituciones representativas. El futuro de la democracia en contextos de alta desafección ciudadana dependerá de la capacidad de los sistemas políticos para reconciliar la expresión directa de la soberanía popular con la funcionalidad y legitimidad de sus cuerpos representativos.

Descripción de la situación problemática.

Las democracias liberales contemporáneas, particularmente en América Latina, enfrentan un desafío creciente: la desafección ciudadana hacia sus instituciones representativas. Este fenómeno ha sido caracterizado como una "crisis de la representación" ³, manifestada en la disminución de la confianza en los partidos políticos y en la creciente tendencia de las protestas sociales a operar fuera de los canales institucionales tradicionales.⁴ Esta situación se inscribe en una "crisis de legitimación" más amplia del sistema político, donde los modelos culturales y normativos que históricamente justificaron la organización social han devenido insatisfactorios.⁵

En este contexto regional, el Congreso de la República de Colombia presenta uno de los niveles más bajos de confianza ciudadana. La Medición de Capital Social para Colombia realizada por CONTRIAL en 2018, por ejemplo, le otorgó una puntuación de 0.86 sobre 10, la más baja entre las instituciones evaluadas.⁷ Esta desconfianza se extiende a la administración pública en general, que obtuvo un promedio de 1.9 sobre 10.⁷ La percepción de corrupción es un factor determinante en esta erosión de la confianza: en 2016, un 80.1% de los colombianos en Bogotá y la Región Caribe creía que la mayoría o la totalidad de los políticos están involucrados en prácticas corruptas.⁸ Esta percepción se ve alimentada por prácticas como la "mermelada", referida al dinero gubernamental entregado a congresistas para la realización de obras en sus departamentos.⁸

La ineficiencia legislativa y la falta de transparencia constituyen otras causas fundamentales de esta situación. El Congreso ha sido percibido como una institución "debilitada sistemáticamente frente a los otros poderes del Estado" ⁹, lo que lo hace más susceptible a presiones indebidas. Se han señalado riesgos como la manipulación de la agenda legislativa, la votación en bloque de artículos sin una discusión detallada, los debates acelerados al final de las sesiones, la ausencia de publicación oportuna de informes y la falta de un voto nominal obligatorio. Todas estas prácticas limitan la transparencia y el escrutinio público, contribuyendo a la

percepción de un funcionamiento deficiente.⁹

La conjunción de la corrupción, la ineficiencia y la falta de transparencia en el Congreso de Colombia configura un fenómeno multifactorial y sistémico. Estos problemas no son incidentes aislados, sino elementos interconectados que se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, la percepción de corrupción puede conducir a una falta de transparencia y a la ineficacia si las decisiones se toman en función de intereses privados en lugar del bien público o de una deliberación adecuada. El efecto acumulativo de estos factores genera una "crisis de racionalidad y legitimación del sistema político".⁵ El debilitamiento sistemático del poder legislativo lo hace más vulnerable a la "incidencia indebida de intereses particulares" ⁹, erosionando aún más la confianza pública. Este ciclo vicioso, donde la corrupción y la ineficiencia percibidas conducen a la desconfianza, a su vez, debilita la capacidad de la institución para funcionar de manera efectiva y legítima. El problema trasciende la mera existencia de algunos actores con comportamientos cuestionables, señalando una vulnerabilidad sistémica que impide al Congreso cumplir plenamente su rol.

Frente a esta profunda desconfianza en las instituciones representativas, los mecanismos de participación directa, como la consulta popular, han cobrado una relevancia creciente. La consulta popular se define como una institución que convoca al pueblo para que decida sobre "algún tema de vital importancia para la ciudadanía".¹ En Colombia, la reciente decisión del Presidente Gustavo Petro de convocar una consulta popular en marzo de 2025, motivada por la "enésima negativa del Congreso... a dar curso a las principales reformas impulsadas por el Gobierno" ¹², ilustra claramente esta tendencia. Otros casos notables incluyen el Plebiscito sobre el Acuerdo de Paz de 2016 y la Consulta Popular Anticorrupción de 2018.¹²

Los actores clave en esta dinámica son la ciudadanía, que demanda mayor participación y expresa su desconfianza; el Congreso, cuya legitimidad se encuentra en entredicho; el Poder Ejecutivo, que a menudo impulsa estas consultas para avanzar su agenda o conectar directamente con el pueblo; y los partidos políticos, cuya función representativa es cuestionada. La situación problemática central radica en la creciente tensión entre la soberanía popular, que busca manifestarse directamente a través de las consultas, y la función representativa del Congreso, que parece incapaz de canalizar adecuadamente esa soberanía o de responder a las demandas ciudadanas.

Pregunta de reflexión.

¿En qué medida la creciente utilización de la consulta popular en Colombia refleja y, a su vez, impacta la pérdida de legitimidad del Congreso, redefiniendo la relación entre soberanía popular y representación política?

Objetivos.

- **Objetivo general:** Analizar la consulta popular como un indicador y factor en la debilitación de la legitimidad del Congreso, en el marco de la soberanía popular.
- **Objetivos específicos:**
 - Conceptualizar la soberanía popular, la legitimidad política y la representación, basándose en autores clásicos y contemporáneos.
 - Identificar las principales causas de la crisis de legitimidad del Congreso en Colombia.
 - Examinar el rol y el impacto de las consultas populares en la dinámica política y la percepción ciudadana sobre la representación legislativa.
 - Discutir la tensión inherente entre los mecanismos de democracia directa y la democracia representativa en el contexto actual.

Argumentación Conceptual: Soberanía, legitimidad y representación política.

La soberanía popular y su indelebilidad.

La soberanía popular constituye un principio político cardinal, arraigado en la noción de que el poder supremo reside "esencial y originariamente en el pueblo".¹⁵ Este poder se considera "inalienable" y el soberano, en su carácter de "ser colectivo, no puede representarse más que por sí mismo".¹⁶ De este principio se deriva que toda autoridad pública emana del pueblo y se establece para su beneficio, y que el pueblo conserva el derecho irrenunciable de modificar la forma de su gobierno en cualquier momento.¹⁵

Perspectivas sobre la delegación de la soberanía.

Las interpretaciones sobre la delegación de esta soberanía han sido un punto central de debate en la teoría política. Jean-Jacques Rousseau, en su influyente obra *El Contrato Social*, se erige como el más ferviente defensor de la soberanía popular indelegable. Para Rousseau, "el pueblo ejerce la soberanía y no la delega en sus representantes o administradores".¹⁷ La representación, en su visión, es una "pérdida de la pureza democrática y síntoma de la subordinación del interés público a los intereses privados, de un régimen político deficiente o amenazado gravemente por la corrupción política".¹⁷ Sostenía que la voluntad general es indivisible e inalienable, y

por tanto, no admite representación directa. La solución a la corrupción política, según Rousseau, reside en una democracia de soberanía popular indelegable, ejercida directamente por todos los ciudadanos.¹⁷ Aunque reconocía la impracticabilidad de la democracia directa en estados de gran extensión, proponía una forma de representación con un mandato imperativo y sin reelección, donde los representantes serían meros delegados con instrucciones vinculantes.¹⁷

En contraste con la visión rousseauiana, la noción de "soberanía nacional", consolidada tras la Revolución Francesa, establece que los representantes actúan con independencia de criterio, sin estar atados a un mandato imperativo.¹⁷ Esta concepción posibilitó la viabilidad de la democracia representativa en los estados modernos de gran escala, donde la participación directa de todos los ciudadanos es técnicamente inviable.

La persistente percepción de corrupción e ineficiencia en el Congreso ⁷ genera una situación donde la voluntad popular se percibe como

de facto alienada o mal representada. Cuando la institución legislativa no logra reflejar o actuar adecuadamente en función del interés público, se considera que está fallando en encarnar el "derecho inalienable" del pueblo.¹⁵ Este fracaso percibido impulsa un resurgimiento práctico del ideal rousseauiano, manifestado en una creciente demanda de mecanismos de participación directa. Las consultas populares, en este sentido, se convierten en intentos de la ciudadanía de eludir la percibida "corrupción" o "deficiencia" del sistema representativo y ejercer su soberanía directamente sobre "temas de vital importancia".¹ Por lo tanto, el aumento en el uso de las consultas populares no es meramente un cambio procedimental, sino un reflejo profundo del deseo público de reafirmar su autoridad soberana última ante un sistema representativo debilitado. Esta dinámica desafía la comprensión tradicional de cómo se ejerce la soberanía en las democracias modernas, impulsando una reevaluación del equilibrio entre las formas de gobierno directas e indirectas.

Concepto y dimensiones de la legitimidad política.

En la ciencia política, la legitimidad se define como la capacidad de un poder para obtener obediencia sin la necesidad de recurrir a la coerción, fundamentada en el "consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad existente".¹⁹ Norberto Bobbio ¹⁹ describe la legitimidad como un atributo del Estado que asegura un "suficiente grado de consenso en la población para asegurar la obediencia sin necesidad de la fuerza, salvo en casos marginales".

La legitimidad jurídica de una norma o institución se mide por la coincidencia de tres requisitos interdependientes: validez, justicia y eficacia.¹⁹ La

Validez: se refiere a que una norma sea emitida por un órgano competente y pertenezca a un sistema jurídico específico.¹⁹ La

Justicia: implica que una norma sea considerada mayoritariamente por la población como alineada con los objetivos colectivos de la sociedad, y objetivamente, que sea precisa y equitativa.¹⁹ Finalmente, la

Eficacia: alude al seguimiento o acatamiento de la norma por parte de la población; una norma es eficaz si se cumple ampliamente, independientemente de si se percibe como justa o válida.¹⁹ La ausencia de la necesidad de coerción para el cumplimiento habitual de una norma es una prueba de su legitimidad.¹⁹

La legitimidad política se construye y se mantiene a través del "apoyo y la confianza mutuos entre la sociedad y el gobierno".²⁰ La pérdida de apoyo público, especialmente cuando el electorado percibe que la administración es irresponsable o ineficaz en sus resultados, es una señal inequívoca de una crisis de legitimación.⁵

La profunda desconfianza en el Congreso colombiano, evidenciada por sus bajos índices de aprobación ⁷ y la percepción generalizada de corrupción e ineficiencia ⁸, se interpreta como una manifestación de la ruptura en la legitimidad material. Si bien el Congreso puede operar con validez formal, al aprobar leyes a través de procedimientos establecidos, su percibida falta de justicia, debido a la corrupción y la prevalencia de intereses privados ⁶, y su ineficacia en la entrega de resultados ¹⁰, resultan en un déficit profundo de legitimidad material. La baja confianza pública y la demanda de mecanismos directos, como las consultas populares, son consecuencias directas de este déficit. Cuando la ciudadanía percibe que los resultados legislativos no son justos (por ejemplo, a través de la "mermelada" o leyes que favorecen intereses particulares) o que la institución es ineficaz para resolver "problemas vitales", se pierde el "consenso" ¹⁹ necesario para la obediencia sin coerción. La "crisis de racionalidad y legitimación del sistema político" ⁵ es precisamente esta erosión de la legitimidad material. El recurso a las consultas populares, incluso cuando no son vinculantes, actúa como un referéndum público sobre la eficacia y la justicia del sistema representativo, demostrando un intento colectivo de restablecer la legitimidad por medios directos. Esto resalta que, para las instituciones democráticas, la legalidad formal es insuficiente; la legitimidad sostenida requiere una alineación continua con las expectativas públicas de justicia y gobernanza

efectiva. La consulta popular, en este contexto, se convierte en un indicador crítico de dónde ha fallado esta alineación y dónde el público se siente compelido a intervenir directamente para restaurar un sentido de gobernanza legítima.

La teoría de la representación política: evolución y desafíos.

La representación política, según Pitkin (1985), es un "concierto público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos".²¹ La esencia de la representación radica en que "el pueblo está presente en la acción gubernamental, aún cuando no actúe literalmente por sí mismo".²¹ Esto implica una "acción independiente en interés de los gobernados, de una manera al menos potencialmente sensible en la respuesta frente a ellos pero que no esté normalmente en conflicto con sus deseos".²¹

A lo largo de la historia, han surgido diferentes modelos de representación. El **mandato imperativo**, defendido por Rousseau, postula que el representante está estrictamente atado a las instrucciones de sus electores, siendo un mero delegado.¹⁷ En contraste, la **representación fiduciaria**, articulada por Edmund Burke en su célebre "Discurso a los Electores de Bristol" (1774), argumenta que un representante es un "miembro del Parlamento" que debe ejercer su "juicio" y "conciencia" en interés de la nación en su conjunto, no como un mero delegado de los intereses locales o las opiniones cambiantes de sus electores.²² La obligación principal del representante, según Burke, es servir a la Nación, de la cual sus electores forman parte, y nunca sacrificar su "opinión imparcial, juicio o conciencia".²³

Bernard Manin (1995) identifica cuatro principios fundamentales que han caracterizado el gobierno representativo moderno desde sus orígenes: 1) Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares, derivando su legitimidad del consentimiento electoral.²⁵ 2) Los gobernantes conservan un margen de independencia respecto a los gobernados, rechazando el mandato imperativo y la revocabilidad discrecional.²⁵ 3) La opinión pública sobre temas políticos puede expresarse libremente fuera del control de los gobernantes, garantizando la libertad de expresión y el debate público.²⁵ 4) Las decisiones colectivas se toman después de una discusión, enfatizando el papel deliberativo de la asamblea parlamentaria.²⁵ Manin también observa que, a pesar de la elección, el gobierno representativo ha mantenido un carácter elitista, con los gobernantes actuando como "especialistas de la cosa pública".²⁵

La noción de "democracia representativa debilitada", explorada por Macías Jara

(2016), surge de la "incapacidad de la clase política actual para cumplir con el ideal presentado" de representación.²¹ Se observa una tendencia de los representantes a priorizar la "fidelización a la marca que les crea o a los intereses que consideran que les diferencia como marca" ²¹, lo que los aleja del ideal de servicio público y la búsqueda del bien común.²¹ Esto implica que los pilares fundamentales de la representación están siendo olvidados, exacerbando los defectos del sistema y transformando logros en deficiencias.²¹ La fragmentación o categorización dentro del parlamento, más allá de la pluralidad política, refleja una incapacidad para atender la voz del pueblo.²¹

La crisis actual en el Congreso, caracterizada por la corrupción y la ineficiencia ⁸, contradice directamente el ideal burkeano de representación fiduciaria y los principios de Manin de juicio independiente y toma de decisiones deliberativa. Los representantes son percibidos como incapaces de actuar en el "interés de los gobernados" ²¹, sirviendo en cambio a intereses privados o partidistas. Esta desviación de los fundamentos teóricos y normativos de la representación es una causa fundamental de la pérdida de legitimidad. Cuando el público percibe que sus representantes no ejercen un juicio independiente en aras del bien común, o que el proceso deliberativo está comprometido por la corrupción y la ineficacia, la esencia misma de la "representación" como mecanismo para la presencia del pueblo en el gobierno ²¹ se ve socavada. Este déficit funcional crea un vacío que los mecanismos de participación directa intentan llenar. La "democracia representativa debilitada" no es solo una crisis de percepción pública, sino una crisis de la función misma de la representación. Las consultas populares, por lo tanto, se convierten en un intento desesperado del pueblo soberano de reafirmar su voluntad cuando los canales tradicionales de representación se perciben como rotos o insensibles. Esta dinámica obliga a una reevaluación crítica de cómo las instituciones representativas pueden recuperar sus responsabilidades deliberativas y fiduciarias para restaurar su legitimidad y evitar ser cada vez más eludidas.

Análisis: La consulta popular como síntoma de la crisis de legitimidad del congreso.

La consulta popular como mecanismo de participación directa.

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual "se convoca al pueblo para que decida acerca de algún tema de vital importancia para la ciudadanía".¹ En Colombia, su regulación principal se encuentra en la Ley 134

de 1994 y la Ley 1757 de 2015.¹² Puede ser de ámbito nacional, departamental, municipal, distrital o local.¹

Las consultas pueden ser de origen popular, iniciadas por ciudadanos u organizaciones sociales mediante la recolección de firmas (Art. 3 y 5, Ley 1757/2015), o de origen gubernamental, activadas por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado (Art. 31 b, Ley 134/94).¹² Las preguntas sometidas a consulta deben ser claras, concisas y formuladas para ser respondidas con "Sí" o "No", y no pueden ser proyectos de articulado (Art. 52, Ley 134/94; Art. 38 b, Ley 1757/2015).¹² Para que la decisión popular sea obligatoria, se requiere que la pregunta obtenga el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte del censo electoral vigente (Art. 41 c, Ley 134/94).¹²

La siguiente tabla resume los principales mecanismos de participación ciudadana en Colombia, proporcionando un contexto estructurado para comprender la diversidad de herramientas disponibles y sus particularidades legales. Esto es fundamental para analizar cómo, a pesar de su diseño formal, estos mecanismos pueden generar tensiones con la representación y ser percibidos como una forma de eludir el proceso legislativo.

Tabla 1: Tipos de Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia

Mecanismo	Definición/Objeto	Quién puede convocar/iniciar	Requisitos de Participación/Vinculación	Base Legal (Artículos/Leyes)
Consulta Popular	Convocatoria al pueblo para decidir sobre temas de vital importancia (nacional, departamental, municipal, distrital o local). ¹	Presidente de la República (con Ministros y concepto Senado); Ciudadanos/Organizaciones (con firmas). ¹²	Voto afirmativo de 50%+1 de sufragios válidos, con participación de al menos 1/3 del censo electoral para ser obligatoria. ¹²	Ley 134/94 (Art. 8, 31b, 41c, 52), Ley 1757/2015 (Art. 37, 38b) ¹²
Referendo	Convocatoria al pueblo para aprobar o rechazar un	Requiere ley aprobada por ambas Cámaras	Umbral de participación específicos según el tipo de	Ley 134/94 (Art. 3) ¹²

	proyecto de norma jurídica o derogar una norma ya vigente. ¹²	del Congreso. ¹²	referendo.	
Plebiscito	Pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República para apoyar o rechazar una decisión del Ejecutivo. ¹²	Presidente de la República. ¹²	Participación de más del 50% del censo electoral vigente para ser válido. ¹²	Ley 134/94 (Art. 7) ¹²
Iniciativa Legislativa Popular	Un grupo de ciudadanos busca incidir en la agenda legislativa para que su propuesta sea discutida y votada en el Congreso. ²⁸	Ciudadanos (con recolección de firmas). ²⁸	Requiere un porcentaje de firmas del censo electoral para ser presentada.	Ley 134/94 (Art. 104, 105)
Revocatoria del Mandato	Los ciudadanos deciden si un gobernante debe permanecer en el cargo debido a su desempeño. ²⁸	Ciudadanos (con recolección de firmas). ²⁸	Requiere un porcentaje de votos para ser aprobada.	Ley 134/94 (Art. 64-70)

Causas de la Debilitación de la Representación Congresional en Colombia

La baja confianza y la crisis de legitimidad del Congreso en Colombia son el resultado de un conjunto de factores interrelacionados que socavan su función representativa.

Tabla 2: Causas de la Baja Confianza y Crisis de Legitimidad del Congreso en

Colombia

Categoría de Causa	Descripción y Evidencia	Referencia
Corrupción y Captura del Estado	Percepción de corrupción como el segundo problema más importante del país.²⁹ 80.1% de colombianos creen que la mayoría de políticos son corruptos.⁸ Práctica de la "mermelada" (dinero gubernamental a congresistas) alimenta la desconfianza.⁸ Incidencia indebida de intereses particulares en la formación de leyes, donde grupos económicos influyen para favorecer sus intereses sobre el colectivo.⁹ Fenómeno de "captura del Estado".⁹ Financiación de campañas políticas por intereses privados aumenta la influencia y genera preocupaciones sobre la ineficacia de controles y el origen de fondos.⁹	8
Ineficiencia Legislativa y Falta de Transparencia	Congreso "debilitado sistemáticamente" frente a otros poderes, susceptible a presiones.⁹ Falta de transparencia facilita influencia indebida, incluyendo manipulación de agenda, votación en bloque sin discusión, debates acelerados al final de sesiones.⁹ Vacíos y transgresiones de la Ley Quinta de 1992 y debilidades	9

	técnicas de congresistas. ⁹ Ausencia de normas claras sobre publicación de proyectos de ley y falta de voto nominal obligatorio contribuyen a la opacidad y dificultan el control social y la rendición de cuentas. ⁹	
Ausencia de Valores y Desconfianza Ciudadana Generalizada	Encuesta DANE 2018: 42.8% de servidores públicos creen que la ausencia de valores éticos es el factor más influyente en prácticas irregulares. ⁷ Medición CONTRIAL 2018: confianza en administración pública es muy baja (1.9/10), y disminuye con los años; Congreso tiene el nivel más bajo (0.86/10). ⁷ Ciudadanos perciben a funcionarios como apáticos, egoístas y obstruccionistas. ³⁰	7

Corrupción y captura del Estado. La corrupción es un factor primordial en la erosión de la confianza, siendo percibida como el segundo problema más importante del país.²⁹ Un estudio de 2016 reveló que un abrumador 80.1% de los colombianos en Bogotá y la Región Caribe creía que la mayoría o la totalidad de los políticos están involucrados en corrupción.⁸ La práctica de la "mermelada", que consiste en la entrega de dinero gubernamental a congresistas para obras en sus departamentos, es un elemento clave que alimenta esta baja confianza.⁸ Existe una "incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes" ⁹, donde grupos económicos y sociales influyen en el proceso legislativo para favorecer sus intereses sobre el colectivo.⁹ Este fenómeno es parte de la "captura del Estado," donde decisiones estatales son dominadas por intereses privados.⁹ La financiación de campañas políticas por parte de intereses privados también aumenta la influencia de los financiadores sobre las decisiones de los congresistas, con preocupaciones sobre la ineficacia de los controles y el origen de los fondos, incluyendo actividades ilegales.⁹

Ineficiencia legislativa y falta de transparencia. El Congreso ha sido "debilitado sistemáticamente" frente a otros poderes del Estado ⁹, lo que lo hace más susceptible a presiones indebidas. La falta de transparencia en el proceso legislativo es un elemento fundamental que facilita la influencia indebida. Esto incluye la manipulación de la agenda, la votación en bloque de artículos sin discusión detallada, y los debates acelerados al final de las sesiones legislativas, que impiden un análisis juicioso y un voto informado.⁹ Se identifican vacíos, transgresiones e incumplimiento de la Ley Quinta de 1992 (Reglamento del Congreso), así como debilidades técnicas de los congresistas.⁹ La ausencia de normas claras sobre la publicación de proyectos de ley y la falta de un voto nominal obligatorio contribuyen a la opacidad y dificultan el control social y la rendición de cuentas.⁹

Ausencia de valores y desconfianza ciudadana generalizada. La Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional (DANE, 2018) reveló que el 42.8% de los servidores públicos consideran que la ausencia de valores éticos es el factor más influyente para las prácticas irregulares en la administración pública.⁷ La confianza en la administración pública en general es muy baja (1.9 sobre 10), y la confianza en las instituciones ha disminuido con los años.⁷ Los ciudadanos perciben a los funcionarios públicos como apáticos, egoístas y obstruccionistas.³⁰

Casos de estudio de consultas populares y su impacto en la percepción del congreso.

Los casos de consultas populares en Colombia ilustran cómo estos mecanismos, aunque buscan amplificar la voz ciudadana, pueden generar resultados complejos que, en ocasiones, profundizan la desconfianza en el Congreso.

Plebiscito por la Paz (2016, Colombia). Convocado por el Presidente Juan Manuel Santos para refrendar el acuerdo de paz con las FARC.¹² A pesar de un amplio apoyo en las regiones más afectadas por el conflicto, el resultado nacional fue una victoria del "No" (50.21% frente a 49.78%), con una participación del 37.4% del censo electoral.¹² A pesar de este rechazo popular, el Gobierno y las FARC renegociaron el acuerdo con pocos cambios, y el Congreso lo ratificó, lo cual fue validado por la Corte Constitucional.¹⁴ Este proceso generó un "dilema de la legitimidad" ¹⁴ y fue percibido por la oposición como un "fraude democrático" ¹⁴, avivando la polarización política. La acción del Congreso al ratificar un acuerdo rechazado popularmente, aunque legalmente avalada, erosionó la confianza en la capacidad del Congreso para reflejar la voluntad popular y cumplir con un mandato directo.

Consulta popular anticorrupción (2018, Colombia). Impulsada por iniciativa ciudadana (Claudia López y Angélica Lozano).¹² Obtuvo más de 11.6 millones de votos (32.04% del censo electoral), con un triunfo del "Sí" en las siete preguntas.¹² Sin embargo, no alcanzó el umbral de participación necesario (33.3% del censo) para tener efectos jurídicos directos.¹² A pesar de no ser vinculante, la consulta visibilizó la corrupción como un problema central y generó un "hecho político" significativo.¹³ Sus detractores la consideraron un recurso de promoción política personal.¹³ Varias iniciativas de paz en los años 90 tampoco alcanzaron el umbral necesario, a pesar de que el "Sí" ganó mayoritariamente.²⁷

Estos casos, el Plebiscito por la Paz de 2016 y la Consulta Popular Anticorrupción de 2018, demuestran un alto nivel de compromiso público y una clara expresión de la voluntad popular.¹² Sin embargo, ninguno de los dos condujo a una implementación directa y sin ambages de esa voluntad. El Plebiscito por la Paz fue rechazado por el voto popular, pero el acuerdo fue posteriormente implementado por el Congreso.¹⁴ La Consulta Anticorrupción, a pesar de un abrumador apoyo a sus propuestas, no logró el umbral de participación necesario para ser legalmente vinculante.¹²

Esta desconexión entre la voluntad popular expresada y la realidad política alimenta la frustración ciudadana y refuerza la percepción de que el sistema político, incluido el Congreso, es insensible o capaz de eludir los mandatos populares directos. La percepción de "fraude democrático" ¹⁴ tras el Plebiscito por la Paz es una consecuencia directa de la rama legislativa invalidando un voto popular. De manera similar, la incapacidad de la consulta anticorrupción para convertirse en ley, a pesar del apoyo masivo, pone de manifiesto las barreras estructurales dentro del sistema que impiden que la voluntad popular directa se traduzca en políticas. Esto profundiza la desconfianza, no solo en el Congreso, sino potencialmente en la eficacia de la participación democrática misma. Las consultas populares, por lo tanto, son un arma de doble filo. Si bien reflejan un deseo de democracia directa y pueden aumentar la conciencia sobre temas críticos, su incapacidad para traducir consistentemente la voluntad popular en resultados políticos vinculantes puede, inadvertidamente, exacerbar la crisis de legitimidad de las instituciones representativas. Exponen las limitaciones de la democracia directa en estados grandes y complejos y la tensión inherente cuando los mandatos directos chocan con los procesos representativos establecidos o los umbrales legales. Esto contribuye a la "democracia representativa debilitada" al resaltar sus fallos percibidos sin proporcionar necesariamente una alternativa clara y consistentemente efectiva.

Tensión entre democracia directa y representativa: Perspectivas de autores clásicos y contemporáneos.

La relación entre la democracia directa y la representativa ha sido objeto de un intenso debate a lo largo de la historia del pensamiento político.

Críticas a la representación (Jean-Jacques Rousseau). Como se detalló, Rousseau critica la representación como una enajenación de la soberanía popular. Para él, la democracia ideal es aquella donde el pueblo legisla directamente, y la representación es un "síntoma de la subordinación del interés público a los intereses privados".¹⁷ Sostenía que la voluntad general no puede ser representada, pues en el momento en que se delega, deja de ser general y se convierte en particular.

Defensa de la representación y control de facciones (James Madison). En *Federalist No. 10*, James Madison argumenta a favor de una república (democracia representativa) sobre una democracia pura (directa) para controlar las "facciones" – grupos con intereses contrarios al bien común–.³¹ Madison sostenía que una república grande, con representantes elegidos, puede "refinar y ampliar las opiniones públicas"³² y hacer más difícil que una facción mayoritaria oprima a las minorías.³¹ Los representantes, al ser elegidos de circunscripciones más grandes, son más propensos a ser "caracteres aptos" y menos susceptibles a la corrupción local.³¹ Para Madison, la representación actúa como un filtro que modera las pasiones populares y permite una deliberación más racional en aras del interés general.

Democracia "Débil" vs. "Fuerte" (Benjamin Barber). Benjamin Barber critica la "democracia liberal" como una "democracia débil" que ha debilitado progresivamente las estructuras democráticas.³³ Esta "democracia débil" se caracteriza por una participación ciudadana limitada a lo electoral, la reproducción de oligarquías, la falta de educación cívica y la privatización de espacios públicos.³³ En contraste, propone una "democracia fuerte" (Strong Democracy) que enfatiza la participación cívica continua, la auto-gobernanza ciudadana, la educación y la responsabilidad como pilares para revitalizar la comunidad y transformar a los individuos en ciudadanos activos.³³ Barber propone mecanismos como asambleas vecinales, iniciativa popular y referéndum, e incluso la elección por sorteo, para fomentar una participación más profunda y significativa.³³

Poliarquía y participación (Robert Dahl). Robert Dahl (1989) introduce el concepto de "poliarquía" para describir las democracias reales, que combinan altos niveles de participación y oposición.³⁶ Aunque reconoce que ninguna democracia ha alcanzado

el ideal, establece cinco criterios para una democracia ideal: participación efectiva, igualdad de voto, entendimiento informado, control de la agenda e inclusión.³⁷ La "participación efectiva" implica que los ciudadanos deben tener "oportunidades iguales y efectivas para formar sus elecciones e incluir temas en la agenda pública".³⁷ Dahl sostiene que la poliarquía, con sus instituciones (funcionarios electos, elecciones libres y justas, sufragio inclusivo, libertad de expresión, etc.), es una condición necesaria pero no suficiente para la democracia plena.³⁸

Democracia electoral vs. participativa (Giovanni Sartori). Giovanni Sartori (2003) distingue la democracia en tres aspectos: como principio de legitimidad, como sistema de resolución de problemas del ejercicio del poder y como ideal.²⁸ Para Sartori, la democracia moderna es fundamentalmente representativa, separando la titularidad del poder (en el pueblo) de su ejercicio (a través de representantes electos periódicamente).²⁸ Aunque reconoce la adición de instituciones de democracia directa como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, sostiene que estas no alteran el carácter fundamentalmente indirecto de nuestras democracias.⁴⁰ La democracia directa, en su visión, es un ideal que se contrapone a la realidad de los grandes estados modernos, donde la participación de todos los ciudadanos en la elaboración de leyes es impracticable.²⁸

Conclusión

La creciente utilización de la consulta popular en Colombia emerge como un reflejo directo y, a su vez, un factor que impacta la pérdida de legitimidad del Congreso, redefiniendo la relación entre soberanía popular y representación política. La situación problemática del Congreso, marcada por una profunda desconfianza ciudadana, se arraiga en factores sistémicos como la corrupción generalizada, la ineficiencia legislativa y la falta de transparencia. La percepción de que el poder legislativo ha sido "debilitado sistemáticamente" y que sus procesos son susceptibles a la "incidencia indebida de intereses particulares" ha erosionado su legitimidad material, es decir, la percepción de que sus acciones son justas y eficaces.

En este contexto, la demanda de mecanismos de participación directa, como la consulta popular, se interpreta como una manifestación de la soberanía popular que busca reafirmarse ante un sistema representativo percibido como disfuncional. La ciudadanía, al sentir que su voluntad es alienada o mal representada por el Congreso, busca vías para ejercer su poder de manera más directa, en consonancia con la visión rousseauiana de una soberanía indelegable.

Sin embargo, el análisis de casos como el Plebiscito por la Paz de 2016 y la Consulta Popular Anticorrupción de 2018 revela que la consulta popular es un arma de doble filo. Si bien estos mecanismos permiten una expresión clara de la voluntad popular y visibilizan problemas cruciales, su incapacidad para traducir consistentemente esa voluntad en resultados políticos vinculantes puede exacerbar la frustración y la desconfianza en el sistema democrático en su conjunto. Cuando el Congreso ignora o elude un mandato popular directo, o cuando los umbrales de participación impiden la vinculatoriedad de consultas con amplio apoyo, se profundiza la percepción de un "fraude democrático" y se evidencia la limitación de la democracia directa en estados complejos.

La tensión entre la democracia directa y la representativa, explorada por autores desde Rousseau y Madison hasta Barber, Dahl y Sartori, subraya la complejidad de equilibrar la participación ciudadana con la funcionalidad institucional. Mientras Rousseau aboga por la pureza de la soberanía directa, Madison defiende la representación como un mecanismo para refinar la voluntad popular y controlar las facciones. Barber, con su concepto de "democracia fuerte", propone revitalizar la participación continua para superar la "democracia débil" liberal. Dahl, por su parte, enfatiza la "poliarquía" como un ideal alcanzable de participación efectiva e inclusión. Sartori, aunque reconoce la existencia de mecanismos directos, reafirma el carácter fundamentalmente representativo de las democracias modernas.

En última instancia, la consulta popular en Colombia no solo refleja una crisis de legitimidad del Congreso, sino que también la impacta al exponer las deficiencias del sistema representativo y al generar dilemas sobre cómo la voluntad popular debe ser efectivamente traducida en políticas públicas. Para fortalecer la democracia, es imperativo que el Congreso aborde sus causas estructurales de desconfianza – corrupción, ineficiencia y falta de transparencia – y que los mecanismos de participación directa se integren de manera que complementen y fortalezcan, en lugar de socavar, el papel deliberativo y fiduciario de la representación. La reconciliación de la soberanía popular con la funcionalidad de los cuerpos representativos es el camino para una democracia más robusta y legítima en el futuro.

Bibliografía.

1. www.registraduria.gov.co, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.registraduria.gov.co/Que-es-una-consulta-popular.html#:~:text=Es%20un%20mecanismo%20de%20participaci%C3%B3n,%2C%20municipal%2C%20distrital%20o%20local.>
2. ¿Qué son las Consultas Populares? - Registraduría Nacional del ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.registraduria.gov.co/Que-es-una-consulta-popular.html>
3. En donde está el peligro... La crisis de la representación y la construcción de alternativas en América Latina - SciELO - Scientific Electronic Library Online, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082007000100002
4. Una crisis de representación: partidos y protesta en Latinoamérica | Revista Mexicana de Política Exterior, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2529>
5. Crisis de legitimación - Wikipedia, la enciclopedia libre, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_de_legitimaci%C3%B3n
6. Crisis en la legitimidad del Estado, del derecho y de la democracia liberal - Revistas Unal, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/download/55391/pdf_1/281300
7. Contexto de ausencia de valores y desconfianza ... - Función Pública, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/cursos/curso-integridad/recurso/media/cont3/cont3.html>
8. Confianza en el Congreso: en caída libre, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/news/070618.Colombia-CongresoVisible.pdf>
9. Cuaderno Resumen parte 1.indd - Transparencia por Colombia, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/10_Cuaderno_parte_1.pdf
10. CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA - Camara de Representantes, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/004%20Ley%205%20de%201992,%20Reglamento%20del%20Congreso.pdf>
11. Control y calidad de la ley. Análisis de los mecanismos de control de la calidad legislativa y su aplicación en Colombia - SciELO México, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332020000200579
12. Notas sobre la consulta popular anunciada por el presidente Gustavo Petro en

- Colombia, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.celag.org/notas-sobre-la-consulta-popular-anunciada-por-el-presidente-gustavo-petro-en-colombia/>
13. Consulta anticorrupción de Colombia de 2018: ¿buena o mala ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.cepc.gov.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-124-eneroabril-2022/consulta-anticorrupcion-de-colombia-de-2018-buena-o-mala-democracia-participativa>
 14. El plebiscito por la paz en Colombia y el papel de la Corte ... - Dialnet, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8416127.pdf>
 15. law.yale.edu, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/kamel/sela16_madrado_cv_sp.pdf
 16. Definición de soberanía popular - Diccionario panhispánico del ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://dpej.rae.es/lema/soberan%C3%ADa-popular>
 17. ROUSSEAU Y LA DEMOCRACIA - Procuraduría General de la ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/07/ROUSSEAU_Y_LA_DEMOCRACIA.pdf
 18. EL CONTRATO SOCIAL DE ROUSSEAU: EL PROBLEMA DE LA NATURAL ENEMISTAD ENTRE LA SOBERANÍA Y EL GOBIERNO Roberto Cañas Quirás - Dialnet, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5556303.pdf>
 19. Legitimidad (política) - Wikipedia, la enciclopedia libre, fecha de acceso: junio 16, 2025, [https://es.wikipedia.org/wiki/Legitimidad_\(pol%C3%ADtica\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Legitimidad_(pol%C3%ADtica))
 20. Legitimidad y Eficacia Políticas. Factores Interdependientes de la Democracia 43 - UNAM, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3361/8.pdf>
 21. (PDF) De la teoría de la representación a una democracia ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, https://www.researchgate.net/publication/304669675_De_la_teoria_de_la_representacion_a_una_democracia_representativa_debilitada_Incorporacion_de_la_perspectiva_de_genero
 22. los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de - Tribunal Supremo de Elecciones, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.tse.go.cr/revista/art/4/alcantara.pdf>
 23. Edmund Burke.indd - Instituto Res Publica, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.respublica.cl/img/uploads/b78bfd8fc3b242178cadd4be1dcdf357.pdf>
 24. Edmund Burke and the Speech to the Electors of Bristol, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://www.bristolideas.co.uk/wp-content/uploads/2022/11/LifetimeForJustice_Edmund-Burke.pdf
 25. Autor: MANIN, Bernard. Título: La democracia de los modernos. Los ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, http://fadecs.uncoma.edu.ar/academica/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/Manin%20Principios%20del%20gobierno%20representativo.pdf

26. Resumen Los Principios Del Gobierno Representativo - Alicia Hernandez de Gante - Scribd, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://es.scribd.com/document/18044013/resumen-los-principios-del-gobierno-representativo-alicia-hernandez-de-gante>
27. Estudio de caso: Auge y decadencia de las consultas populares ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Casos-Consultas-Populares.pdf>
28. Diapositiva 1 - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/regimen_de_mocratico.pdf
29. La corrupción en Colombia: un análisis integral Por: Jhorland Ayala-García Jaime Bonet-Morón Gerson Javier Pérez-Valbuena E - Repositorio Banrep, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10302/DTSERU_307.pdf
30. Confianza ciudadana: retos y oportunidades en el sector público colombiano Sharon Tatiana Melo Zea Código - Repositorio Institucional UMNG, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/8afee611-5f5c-482f-a58f-aaa708159d68/content>
31. Federalist No. 10 - Wikipedia, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://en.wikipedia.org/wiki/Federalist_No._10
32. Federalist No. 10 (video) - Khan Academy, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://www.khanacademy.org/humanities/ap-us-government-and-politics/foundations-of-american-democracy/government-power-and-individual-rights/v/federalist-papers-10-part-1>
33. EL REGRESO DE LA EDUCACIÓN CÍVICA. BENJAMIN R. BARBER ..., fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/1071/1268/1803>
34. DEMOCRACIA MÍNIMA - Doxa, fecha de acceso: junio 16, 2025, <https://doxa.ua.es/article/view/1994-n15-16-democracia-minima-el-paradigma-democratico/pdf>
35. en.wikipedia.org, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://en.wikipedia.org/wiki/Strong_Democracy
36. openaccess.uoc.edu, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/139190/5/Concepto%20y%20fundamentos%20de%20los%20derechos%20humanos_M%C3%B3dulo%207_La%20poliarqu%C3%ADa%20y%20las%20formas%20de%20medir%20la%20democracia.pdf
37. Robert Alan Dahl - Wikipedia, la enciclopedia libre, fecha de acceso: junio 16, 2025, https://es.wikipedia.org/wiki/Robert_Alan_Dahl
38. ROBERT DAHL: POSTFACIO A UN TEÓRICO DE LA DEMOCRACIA, fecha de

acceso: junio 16, 2025,

https://scholar.harvard.edu/files/pbalan/files/balan_2015_de_55_215.pdf

39. Vista de GIOVANNI SARTORI, ¿Qué es la democracia? - Revistas Comillas, fecha de acceso: junio 16, 2025,

<https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/6443/6254>

40. sartori-giovanni.-1992.-e2809cdemocraciae2809d-en-giovanni-sartori-elementos-de-teorc3ada-polc3adtica.pdf, fecha de acceso: junio 16, 2025,
<https://fundamentoscpuba.files.wordpress.com/2020/04/sartori-giovanni.-1992.-e2809cdemocraciae2809d-en-giovanni-sartori-elementos-de-teorc3ada-polc3adtica.pdf>

41. LAS CONSULTAS POPULARES EN MANOS DE LAS PRESIDENCIAS EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI Guadalupe SALMORÁN VILLAR Las consul - UNAM, fecha de acceso: junio 16, 2025,

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6983/6.pdf>

42. Participación ciudadana en Colombia. Revisión documental, fecha de acceso: junio 16, 2025,

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-38032023000200015