

# CONSULTA ANTICORRUPCIÓN DE COLOMBIA DE 2018: ¿BUENA O MALA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

Anticorruption consultation of Colombia of 2018:  
good or bad participatory democracy?

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

Universitat Rovira i Virgili, Tarragona

alfredo.ramirez@urv.cat

## **Cómo citar/Citation**

Ramírez Nárdiz, A. (2022).

Consulta anticorrupción de Colombia de 2018:

¿buena o mala democracia participativa?

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 165-202.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.124.06>

## **Resumen**

El 26 de agosto de 2018 se celebró en Colombia la Consulta Popular Anticorrupción. No tuvo efectos jurídicos directos al no alcanzar la participación mínima exigida, pero los efectos indirectos y las características de la consulta merecen estudio y reflexión. Los promotores defendieron que contribuyó a visibilizar la corrupción como un problema capital de la sociedad colombiana. Los detractores la consideraron un recurso de promoción política personal de los primeros. Cabe preguntarse si la consulta fue un instrumento participativo que mejoró la vida política colombiana o una perversión de la democracia participativa que la empeoró. Este texto expone la regulación y práctica de la consulta popular en Colombia, analiza la consulta de 2018, desarrolla una serie de elementos que se proponen para determinar qué es y qué no es buena democracia participativa y, desde ellos, estudia la naturaleza de la consulta. Se concluye que la consulta tuvo aspectos positivos, pero no fue una buena práctica participativa.

**Palabras clave**

Consulta popular; democracia participativa; populismo; corrupción; Colombia.

**Abstract**

On August 26, 2018, the Popular Anticorruption Consultation was held in Colombia. It did not have direct legal effects as it did not reach the required minimum participation, but the indirect effects and the characteristics of the consultation deserve study and reflection. The promoters defended that it contributed to make corruption visible as a capital problem of Colombian society. The detractors considered it a resource for personal political promotion of the former. It is worth asking if the consultation was a participatory instrument that improved the Colombian political life or if it was a perversion of participatory democracy that it worsened. This text sets out the regulation and practice of popular consultation in Colombia, analyzes the 2018 consultation, develops a series of proposed elements of what good participatory democracy is and what is not and, from them, studies the nature of the consultation. It is concluded that the consultation had positive aspects, but it was not a good participatory practice.

**Keywords**

Popular consultation; participatory democracy; populism; corruption; Colombia.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONSULTA POPULAR EN COLOMBIA: REGULACIÓN Y PRÁCTICA. III. LA CONSULTA POPULAR ANTICORRUPCIÓN DE 2018. IV. BUENA Y MALA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS. V. ¿FUE LA CONSULTA DE 2018 UNA BUENA O UNA MALA PRÁCTICA PARTICIPATIVA? VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Tras el referendo de 2003<sup>1</sup> y el plebiscito de 2016<sup>2</sup>, el 26 de agosto de 2018 se realizó en Colombia la tercera convocatoria de ámbito nacional a la ciudadanía para pronunciarse de manera directa desde la aprobación de la Constitución Política de 1991. Se trató de la primera vez que, en función de la tipología de preguntas directas a los ciudadanos prevista en la Constitución y en su legislación derivada, se preguntó mediante una consulta popular: la Consulta Popular Anticorrupción.

Promovida por figuras destacadas de la política colombiana y convocada merced a la reforma legislativa de 2015, que permitió que la voluntad convocante procediese de la ciudadanía, la consulta generó intensas manifestaciones tanto de apoyo como de rechazo. Por parte de sus convocantes se la describió como una herramienta fundamental para luchar contra el que afirmaban es uno de los principales, sino el principal, flagelos de la sociedad colombiana: la corrupción de la vida pública. Por parte de sus detractores, se la acusó de ser poco más que un instrumento de promoción personal de algunos de sus convocantes, especialmente pensando en las elecciones regionales y locales de

---

<sup>1</sup> Celebrado el 25 de octubre de 2003. Llamado «Referendo contra la corrupción y la politiquería». Su impulsor fue el presidente Álvaro Uribe. Solo una de sus quince preguntas consiguió superar el umbral mínimo de participación. Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Histórico referendos. Disponible en: <https://bit.ly/35QuccD>.

<sup>2</sup> Celebrado el 2 de octubre de 2016. Organizado para ratificar el acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. El resultado fue negativo y el acuerdo de paz hubo de reformularse y ratificarse en sede parlamentaria. Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Plebiscito 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3g-mpyoA>.

octubre de 2019 y, en particular, en las elecciones por la alcaldía de la capital del país.

Ya que para que los resultados de la consulta tuvieran efectos jurídicos se requería una participación mínima de un tercio del censo electoral, y dado que este umbral no fue alcanzado, la consulta no tuvo consecuencias materiales directas (más allá de las derivadas de los proyectos legislativos y reformas constitucionales anunciados después de su realización por el presidente de la República, en colaboración con los promotores y los partidos políticos)<sup>3</sup>, sin embargo, e independientemente de sus efectos concretos, la consulta resulta de gran interés para, desde su análisis, reflexionar sobre si efectivamente fue un ejemplo de democracia participativa que ayudó a mejorar la vida política colombiana, como indicaron sus promotores, o un ejemplo de utilización viciada de esta cuyo único objetivo fue la promoción personal de los anteriores, como denunciaron sus detractores.

¿Fue la consulta un buen o un mal uso de la democracia participativa? ¿Fue positiva por contribuir a profundizar la democracia colombiana y por visibilizar la corrupción como gran problema nacional? O ¿fue negativa por no ser más que un instrumento al servicio de la ambición personal de sus promotores? Para poder responder a estas preguntas resulta necesario, en primer lugar, conocer la regulación y práctica de la consulta popular en Colombia, analizar el desarrollo de la Consulta Anticorrupción de 2018, y establecer una serie de criterios que permitan definir qué es y qué no es buena democracia participativa (asumiendo que estos no pueden ser más que propuestas sometidas a debate), para, a continuación, y en función de dichos criterios, situar la consulta en uno u otro campo, ofreciendo una conclusión final acerca de si realmente fue un ejemplo de democracia participativa, entendida como profundización y mejora democrática, o un ejemplo de todo lo contrario, esto es, de utilización viciada de la participación directa de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas.

## II. LA CONSULTA POPULAR EN COLOMBIA: REGULACIÓN Y PRÁCTICA

Los arts. 40 y 103 de la Constitución Política de Colombia de 1991 enumeran los instrumentos de la democracia participativa previstos por la carta magna, citando entre ellos la consulta popular, siendo esta definida en el

---

<sup>3</sup> Véase el artículo «Paquete de proyectos anticorrupción llegará al Congreso con mensaje de urgencia», en *El Espectador*, del 30 de agosto de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3GrDaJN>.

art. 8 de la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, que indica que es «[l]a institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto»<sup>4</sup>.

La Ley 134 fue reformada por la Ley 741 de 2002, por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático, y por la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Esta última norma introdujo en su art. 3 la novedad de que la consulta popular, además de poder tener su origen en una autoridad, puede tenerlo también en la ciudadanía. En su art. 9.a indica que para que una consulta popular nacional de origen ciudadano pueda organizarse se requiere que la respalde un mínimo del 5 % del censo electoral. Si se produce en ámbitos territoriales inferiores al Estado, se requiere el apoyo del 10 % de los ciudadanos del censo territorial del que se trate.

La Ley 134 indica que la pregunta de la consulta debe poder contestarse con un sí o un no y su redacción ha de ser clara. Cuando sea nacional, el presidente de la República debe enviar el texto de la consulta al Senado y este debe indicar en veinte días si la consulta es conveniente. Si es local o regional, el alcalde o el gobernador solicitan pronunciamiento al concejo municipal, a la asamblea departamental o a la junta administradora local. Si el pronunciamiento es desfavorable, no se puede convocar la consulta. La consulta popular nacional se realiza en los cuatro meses siguientes al momento del pronunciamiento del Senado o dentro del plazo indicado. El plazo para la regional y local es de dos meses.

No se pueden hacer consultas populares sobre cuestiones que supongan modificar la Constitución. La decisión de los ciudadanos es vinculante, pero debe contarse con el voto favorable de un mínimo de la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos, habiendo participado no menos de un tercio de

---

<sup>4</sup> Junto con la consulta, la Constitución y la Ley 134 regulan otros dos tipos de pregunta a los ciudadanos: el plebiscito y el referendo. En esencia, se diferencian de la consulta en que el plebiscito es una pregunta que solo puede convocar el presidente y que versa sobre una decisión política ya tomada para la que se pide la ratificación popular, mientras que en la consulta es el pueblo el que decide, pudiendo la convocatoria proceder del presidente, pero también de alcaldes, gobernadores o del propio pueblo; el referendo, por su parte, es una pregunta sobre una norma jurídica, no sobre un «asunto de trascendencia nacional» (Ramírez Nárdiz, 2019: 177-182).

los electores del respectivo censo electoral. La decisión de los ciudadanos, al ser vinculante, obliga al órgano correspondiente a tomar las medidas necesarias para hacerla efectiva. Así, si para ello se requiere una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva (Congreso, asamblea departamental, etc.) debe expedirla en el mismo período de sesiones o, como máximo, en el siguiente. Si no lo hace, el presidente (o el gobernador, o el alcalde, o el funcionario respectivo, en función del ámbito territorial) la expide en los tres meses siguientes mediante decreto con fuerza de ley (u ordenanza, o acuerdo, o resolución local, según el caso).

También es posible que mediante una ley que llame a consulta popular el Congreso pida a los ciudadanos que decidan sobre la convocatoria de una asamblea constituyente. Se aprueba la convocatoria de la asamblea constituyente si un tercio de todo el censo electoral lo respalda en la consulta popular.

La Consulta Popular Anticorrupción de 26 de agosto de 2018, analizada más adelante, es la única consulta popular nacional que se ha realizado en Colombia desde que se aprobó la Constitución de 1991. Sin embargo, en el ámbito local las consultas populares son más numerosas y tratan materias de gran repercusión para la vida nacional, como, por ejemplo, y en recientes fechas, las relativas a la minería. Consultas populares como las de Piedras, en el Departamento del Tolima<sup>5</sup>, Tauramena y Monterrey, en el Departamento de Casanare<sup>6</sup>, o Cajamarca, en el Departamento del Tolima, de 25 de marzo de 2017, en que, por un 97,92 % de los votos (6165 en contra y 76 a favor)<sup>7</sup>, se

---

<sup>5</sup> Celebrada el 28 de julio de 2013. De cinco mil vecinos, tres mil votaron en contra de la explotación minera y solo unas decenas a favor. La pregunta fue la siguiente: «¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?» (Garcés Villamil y Rapalino Bautista, 2015: 52-62).

<sup>6</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Consulta popular. Disponible en: <https://bit.ly/3or1Yvw>.

<sup>7</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Habitantes de Cajamarca (Tolima) dijeron no a la ejecución de proyectos y actividades mineras en este municipio. Disponible en: <https://bit.ly/3gmkQan>.

rechazó la explotación de los yacimientos de oro del municipio a causa del peligro medioambiental, provocando que la minera encargada suspendiera el comienzo de la extracción (Palomino, 2017).

Estas consultas locales sobre minería han generado no poca incertidumbre sobre la viabilidad de una de las principales fuentes de riqueza nacional. Incertidumbre a la que ha contribuido la Corte Constitucional, que ha pasado en dos años de defender la competencia de los municipios para negar explotaciones mineras, por ejemplo, mediante consultas populares<sup>8</sup>, a negarla al afirmar que los municipios pueden decidir sobre el suelo, pero no sobre el subsuelo, que es competencia nacional<sup>9</sup>. No parece que con las consultas populares locales sobre minería se puedan detener las explotaciones mineras, pero sí dotar de repercusión publicitaria a los que se oponen a ellas (Dietz, 2018: 95 y 114) y distinguir las dos posturas en conflicto: la de los ciudadanos que se enfrentan a una minería acusada de dañar el medio ambiente y la de un Gobierno nacional interesado tanto en no perder esa fuente de ingresos como en que no se visibilicen protestas mediante consultas populares locales (Hincapié, 2017: 39).

### III. LA CONSULTA POPULAR ANTICORRUPCIÓN DE 2018

En un país tan fuertemente presidencialista como Colombia, quizá uno de los mejores ejemplos de lo que Gargarella (2015: 170) llama el «hiperpresidencialismo» latinoamericano, el sorprendente rasgo que caracterizó la Consulta Anticorrupción de 2018 fue que su iniciativa no surgió de Presidencia de la República, sino de sujetos ajenos a esta. Esto fue así gracias a que la regulación original de la consulta popular dada por la Ley 134, y que no preveía consultas populares de origen popular, fue modificada por la Ley

---

<sup>8</sup> En la Sentencia T-445/2016, de 19 de agosto, la Corte Constitucional indicó en el segundo punto de su fallo que «los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera», reconociendo la competencia de los municipios para aceptar o no la realización de explotaciones mineras en su territorio, por ejemplo, mediante la convocatoria de consultas populares locales.

<sup>9</sup> En la Sentencia SU-095/2018, de 11 de octubre, la Corte Constitucional corrigió su jurisprudencia e indicó que sobre el suelo tienen competencia los municipios, pero en el subsuelo y los recursos naturales no renovables la tiene el Estado, por ello las consultas populares locales no podrían prohibir las explotaciones mineras.

1757, que sí permite consultas cuyo origen sea la ciudadanía, siendo el requisito que se logre un respaldo a la iniciativa del 5 % del censo nacional, si es ese el ámbito de la consulta, como fue el caso. La exigencia del 5 % del censo suponía que la consulta necesitaba un respaldo en su convocatoria de 1 762 083 firmas. Se entregaron a la Registraduría Nacional 4 236 682 firmas, de las que se validaron 3 092 138, casi el doble de lo requerido, siendo por ello superado el requisito porcentual y pudiéndose organizar la consulta<sup>10</sup>.

La consulta fue promovida desde comienzos de 2017 por un comité en el que destacó como vocera la entonces senadora y posteriormente alcaldesa de Bogotá Claudia López, junto con Antonio Navarro, Angélica Lozano, Antonio Sanguino, Rodrigo Romero, Jaime Navarro y Ángela Robledo. Todos ellos miembros del partido Alianza Verde. Obtenidas las firmas requeridas, y siguiendo el procedimiento regulado, la consulta logró la aprobación del Senado por 84 votos a favor y ninguno en contra<sup>11</sup>, y el presidente de la República, Juan Manuel Santos, mediante Decreto 1028, del 18 de junio de 2018, fijó la fecha de realización el domingo 26 de agosto de 2018. La consulta tuvo siete preguntas, debiéndose responder una por una, recogidas en una misma tarjeta electoral y cada una precedida de un titulillo:<sup>12</sup>

1. Reducir el salario de congresistas y altos funcionarios del Estado: ¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes-SMLMV, fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Consulta Anticorrupción 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3gu7p8h>.

<sup>11</sup> Cabría atribuir la sorprendente falta de oposición en el Senado, más aún si se piensa que posteriormente senadores como Álvaro Uribe se opusieron a la consulta, a que la votación de la cámara alta se produjese el 5 de junio, esto es, entre la primera (27 mayo) y la segunda vuelta (17 junio) de las elecciones presidenciales. El cálculo político habría llevado a los senadores a evitar un voto contrario a la consulta que podría suponer pérdida de votos en la segunda vuelta de la elección presidencial (Haman, 2019: 179).

<sup>12</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Tarjeta electoral. Consulta popular anticorrupción. Disponible en: <https://bit.ly/3uqrAMT>.

<sup>13</sup> Cabe indicar que en 2018 el salario mínimo en Colombia era de 747 242 pesos colombianos (aprox., 226 euros, con el cambio de 2018), y el salario de los congresistas era de 31 249 680 pesos colombianos (aprox., 9469 euros, con el cambio de 2018). Proyecto de Ley 162 de 2018.

2. Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado: ¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?
3. Contratación transparente obligatoria en todo el país: ¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes, en todo tipo de contrato con recursos públicos?
4. Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía: ¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?
5. Congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión: ¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?
6. Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio: ¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo; incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?
7. No más atornillados en el poder: máximo de tres períodos en corporaciones públicas: ¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres períodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de

elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

Para que la consulta fuera aprobada debía sufragar afirmativamente la mitad más uno de los votantes, suponiendo estos al menos un tercio del censo electoral nacional. Celebrada la consulta, ninguna de las siete preguntas superó ese porcentaje mínimo de participación, no aprobándose por ello ninguna<sup>14</sup>. Siendo el tercio exigido equivalente a 12 140 342 votos, las preguntas tuvieron una participación de entre 11 673 166 y 11 660 311 votos. Es decir, frente a una participación mínima exigida del 33,33 %, todas las preguntas rondaron el 32 % de participación. El voto positivo fue, sin embargo, aplastante, y se movió entre el 99,02 % y el 99,6 % a favor de cada una de las preguntas<sup>15</sup>. Si se hubiera superado el umbral de participación, el resultado de la consulta habría sido de cumplimiento obligatorio (arts. 8 y 56 de la Ley 134). Esto es, se habría remitido el resultado al Congreso, que habría tenido que legislar siguiendo el mandato popular.

La consulta tuvo defensores y detractores. Inicialmente, fue defendida por figuras y partidos de izquierda, si bien, con la progresiva cercanía del día de la votación, sus apoyos se ampliaron, se volvieron más transversales y llegaron a incluir al propio presidente de la República («Consulta Anticorrupción: el primer desencuentro Duque-Uribe», 2018). Sus promotores, encabezados por la entonces senadora Claudia López, argumentaron que, antes de recurrir a la consulta, intentaron luchar contra la corrupción en sede parlamentaria, presentando diversos proyectos de ley entre 2014 y 2016, pero que, ante los escasos resultados obtenidos y buscando un mayor respaldo, optaron por promover la consulta (Flórez Arias, 2018). Los detractores, ubicados en la derecha y especialmente en el partido Centro Democrático,

---

<sup>14</sup> El 18 de diciembre de 2020 varios congresistas presentaron una acción de tutela para ordenar a la Registraduría Nacional del Estado Civil publicar unas consideradas irregularidades en el censo electoral de 2018 y exigir al Consejo Nacional Electoral reconocer que la consulta sí superó el umbral de participación, haciendo, así, obligatorios sus siete mandatos (Alianza Verde, 2020). El 7 de enero de 2021 el Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá negó la tutela solicitada. *Vid.* González Gaitán (2021).

<sup>15</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Resultados de preconteo para la Consulta Popular Anticorrupción del 26 de agosto de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/34yjVkk>.

indicaron que la mayoría de las medidas propuestas en la consulta, bien ya se encontraban en trámite dentro del proceso legislativo («Ernesto Macías, presidente del Senado, votará “no” a reducir el salario de los congresistas», 2018), bien eran contradictorias con la Constitución («¿Es cierto que lo que propone la consulta anticorrupción ya está en la ley?», 2018). Criticaron el elevado gasto que consideraron que suponía la consulta<sup>16</sup> y añadieron que la verdadera motivación de su organización no era otra sino la promoción política personal de algunos de sus organizadores, particularmente de la senadora Claudia López («De la séptima papeleta al 7 veces sí; Claudia López logra una segunda hazaña», 2018).

¿Por qué la consulta no alcanzó los resultados positivos esperados por sus promotores? La respuesta más recurrente apela a que, al ser promovida desde ámbitos políticos de izquierda y al ser la derecha la opción política dominante en Colombia en 2018 (como pareció demostrarse en las elecciones legislativas y presidenciales de ese año en las que el partido derechista Centro Democrático obtuvo el mayor número de votos en las legislativas y su candidato ganó la Presidencia)<sup>17</sup>, era complejo que el resultado fuera positivo. La consulta se identificó como una propuesta de la izquierda y la derecha o votó en contra o, simplemente, se abstuvo. En este sentido, las afiliaciones políticas tuvieron un rol esencial en la decisión de los ciudadanos (Haman, 2019: 192). Significativa fue la oposición a la consulta que, tras un apoyo inicial, hizo el senador y expresidente Álvaro Uribe, figura dominante de la derecha colombiana («Consulta anticorrupción en Colombia: ¿quién ganó y quién perdió?», 2018).

Tampoco hay que olvidar que lo que determinó el destino de la consulta no fue el sentido del voto de aquellos que votaron, que fue apabullantemente positivo, sino que la participación fuera baja, siendo que una reducida participación no es algo predicable exclusivamente de la consulta de 2018, sino de la política colombiana en general. En Colombia el voto no es obligatorio y los porcentajes de participación son tradicionalmente bajos, superando rara vez el 50 %<sup>18</sup>. Que la consulta tuviera una escasa participación se explica, no cabe duda, por el posicionamiento en contra de la derecha del país, pero, también,

---

<sup>16</sup> El costo de la consulta se calculó en 310 mil millones de pesos colombianos, siendo esto un 10 % más que lo que costó el plebiscito de 2016. Véase «¿Por qué es tan cara la Consulta Anticorrupción?» (2018).

<sup>17</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Elecciones 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3ur1UzI>.

<sup>18</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (2020). Histórico de resultados. Disponible en: <https://bit.ly/3B50xb5>.

y en no menor medida, porque en Colombia la participación en cualquier elección política casi nunca pasa de ser escasa<sup>19</sup>.

En fechas posteriores, y en función del compromiso del por entonces recién elegido presidente de la República, Iván Duque, se procedió a la tramitación en sede parlamentaria de las cuestiones contenidas en la consulta, algunas de las cuales desde el Gobierno se consideraba que ya formaban parte de sus propias propuestas previas (Presidencia de la República, 2018). El resultado de este proceso, más de dos años después de realizada la consulta, es que de los siete puntos sometidos a votación tres han dado lugar a leyes, uno se encuentra en trámite y tres no han tenido aún resultados (Lozano, 2020):

1. La reducción del salario de los congresistas y de los altos funcionarios del Estado: no prosperó. El proyecto de Ley 162 de 2018, que pretendía bajar de 40 a 25 salarios mínimos el salario de congresistas y altos funcionarios, no superó la tramitación parlamentaria. Posteriormente, mediante Decreto 1265 de 2019 (16 de julio), el presidente de la República subió el salario de los congresistas un 4,5 %.
2. La cárcel para los corruptos y la prohibición de que contraten con el Estado: dio lugar a la Ley 2014 de 2019 (30 de diciembre), por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la Administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción, y se dictan otras disposiciones. Esta ley prohíbe que las personas condenadas por corrupción puedan contratar con el Estado y obliga a que sus penas se cumplan en centros penitenciarios y no en otro tipo de instalaciones.

---

<sup>19</sup> El fuerte abstencionismo electoral colombiano debe ser visto en relación con otro rasgo característico de la política colombiana: el clientelismo. En grandes grupos poblacionales —habitualmente aquellos de ingresos más bajos— es recurrente votar a cambio de una gratificación económica, ya sea en efectivo o en especie. Esto suele movilizar un número importante de votos, pero requiere que un candidato, ya sea con sus propios fondos o con fondos recibidos de terceros, lo financie. Sin embargo, en la consulta no hubo ningún candidato directamente afectado, nadie se jugaba el puesto, ninguna cuota de poder concreto dependía del resultado de la consulta, por tanto, no parece descabellado suponer que ninguna red de compra de votos se activó y que muchos ciudadanos no tuvieron motivación objetiva alguna para acudir a votar («Cinco razones por las cuales la consulta no logró pasar el umbral», 2018). Este fenómeno de baja participación al no actuar las redes de compra de votos era previsible, pues ya había sucedido previamente en otra votación muy similar: el plebiscito por la paz de 2016 (Basset, 2018: 254).

3. La contratación transparente: se materializó en la Ley 2022 de 2020 (22 de julio), por la cual modifica el art. 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Con esta ley se busca evitar la corrupción en la contratación pública, terminar con prácticas como «pliegos que se hacían a la medida de los contratistas [...], carruseles de únicos proponentes [...], pliegos sastre, que eran mecanismos a través de los cuales, cual petimetre de sastrería, se establecían las prerrogativas contractuales» (Presidencia de la República, 2020).
4. Presupuestos públicos con participación ciudadana: no prosperó el proyecto de Ley 145 de 2018, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y del orden territorial. Conocida coloquialmente como la «ley antimermelada»<sup>20</sup>, su objetivo era evitar la corrupción en la elaboración de los presupuestos públicos, especialmente en el ámbito de la inversión regional.
5. Rendición de cuentas de los congresistas: se encuentra en trámite el proyecto de Ley 146 de 2018, por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas. Aún debe pasar el control de la Corte Constitucional.
6. Publicar renta, bienes y conflictos de intereses de los congresistas: se aprobó la Ley 2013 de 2019 (30 de diciembre), por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés. En su art. 5 esta ley obliga a que todos los cargos públicos elegidos por voto popular informen de todos los aportes que recibió su campaña electoral<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> La expresión *mermelada*, muy popular en el lenguaje coloquial colombiano, hace referencia al dinero público dedicado a inversiones regionales y locales del que se acusa al Gobierno de servirse para atraer voluntades políticas, particularmente de congresistas. El término surge en 2011 con el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, que se refirió a los recursos mineros y petroleros del país, las regalías, diciendo: «Vamos a esparcir la mermelada por toda la tostada nacional» (Cuervo, 2016).

<sup>21</sup> Es recurrente la acusación de que, a menudo, en Colombia, para la financiación de las campañas electorales se produce la entrega de fondos por personas que, una vez

7. Límites a la concatenación de períodos: la tramitación parlamentaria no ha producido ningún resultado en las dos ocasiones (la última en 2019) en que se ha puesto en marcha.

#### IV. BUENA Y MALA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS

Para poder afirmar si la Consulta Popular Anticorrupción de 2018 fue o no un ejemplo de buena democracia participativa, es necesario, en primer lugar, determinar qué es la democracia participativa, y, en segundo lugar, qué es buena o mala democracia participativa. Lo primero, aportando una propuesta de definición que, sin ser más que una opción doctrinal abierta al debate, permita establecer un punto de partida para el análisis, y lo segundo, desde la enumeración de una serie de características o rasgos de la democracia participativa, también ofrecidos a modo de propuesta, cuyo cumplimiento o perversión permitan ubicar un determinado instrumento participativo, como la consulta, en la buena o en la mala democracia participativa.

En este sentido, cabe definir la democracia participativa como aquel conjunto de instrumentos jurídicos (desde referendos a presupuestos participativos) que buscan ampliar la participación popular en la toma de las decisiones públicas y permitir que los ciudadanos controlen mejor a sus gobernantes y representantes políticos. Todo ello con el objetivo de contribuir a mejorar la democracia representativa, pues no existe una antítesis entre esta y la democracia participativa (Rubio Núñez, 2007: 96), que no es un modelo alternativo, rupturista o revolucionario que busque sustituirla, sino un complemento<sup>22</sup>.

---

elegido, exigirán del político financiado una retribución en forma de contratos públicos ventajosos para el donante y perjudiciales para los intereses del Estado (Zúñiga y Valencia López, 2016: 156). En la emergencia producida por la pandemia de covid-19, este hecho pareció quedar de manifiesto cuando el contralor general de la República reconoció que se habían detectado multitud de contratos con sobrecostos injustificados concedidos por alcaldías y gobernaciones a empresas que habían financiado las campañas electorales de los gobernantes que concedieron dichos contratos (Amat, 2020).

<sup>22</sup> Como indica Fernández-Miranda Campoamor (Fernández-Miranda Campoamor, C. y Fernández-Miranda Campoamor, A., 2003: 28-29): «En rigor, cuando se trata de verdaderos procesos democráticos, la democracia participativa no sólo no desplaza a la representativa, sino que la complementa, situándose en un plano diferente que permite minimizar los riesgos de alejamiento entre representantes y representados, a la búsqueda de una mejor calidad de la representación».

La democracia participativa es el intento de profundizar en la democracia representativa mediante una ampliación de la participación política directa que haga a los ciudadanos implicarse más en su gobierno mediante un mayor poder de decisión y control de los gobernantes (Ramírez Nárdiz, 2012: 109).

La toma directa por los ciudadanos de decisiones públicas mediante preguntas planteadas por el poder, y que deben ser respondidas de un modo binario sí/no, no es algo novedoso, pues el recurso esporádico a los plebiscitos y referendos se puede encontrar tanto a lo largo del siglo xx como anteriormente<sup>23</sup>. Ahora bien, si por democracia participativa se entiende, como desde estas líneas se propone, no tanto la ejecución esporádica de preguntas a los ciudadanos, sino un nuevo modo de entender la democracia que acerque el gobierno a los gobernados mediante más participación y capacidad de control (Ramírez Nárdiz, 2014: 186), entonces, la democracia participativa tiene un origen temporal bastante más cercano, pudiendo situarse su progresiva aparición en la segunda mitad del siglo xx<sup>24</sup>, alrededor de planteamientos tales como la necesidad de recuperar el espacio público y acercar a los ciudadanos un gobierno que las élites políticas habrían monopolizado (Habermas, 1981), así como la mejora de una democracia de la que se diría que sufre una intensa crisis de la representación, algunos de cuyos efectos serían el debilitamiento y pérdida de legitimidad del Parlamento (Aragón Reyes, 1996: 63), el control del Estado por los partidos políticos<sup>25</sup> y la reducción de los ciudadanos a masa de la que tan solo se exige lealtad (Habermas, 1998: 460). Frente a esto, la democracia participativa aparece con el lema de satisfacer los verdaderos intereses de los ciudadanos y no aquellos intereses

---

<sup>23</sup> Este recurso a preguntas directas a los ciudadanos es lo que Sartori (2007: 125-131) llama democracia refrendaria, la cual critica como instrumento de demagogos y mecanismo para empeorar la calidad de la democracia.

<sup>24</sup> Sin olvidar que, ya en el período de entreguerras, autores como Kelsen (2002: 49-50) simultanean la consideración de que la democracia directa es inviable como alternativa a la democracia representativa con la defensa de la importancia de incorporar a la democracia representativa algunos mecanismos de participación directa de los ciudadanos, tales como el referendo y la iniciativa popular, como herramienta para consolidar el parlamentarismo.

<sup>25</sup> Recurrente es acusar a los partidos políticos de todos los males de la democracia representativa contemporánea. Son por ello significativas opiniones como la de Vega (1998: 15-19), que, más que ver a los partidos como los causantes de estos males, los conciben como el efecto de las contradicciones internas que arrastra el modelo representativo. No serían los partidos los causantes de la crisis o incluso la destrucción del orden liberal, sino que su aparición y creciente poder serían la consecuencia de esta crisis. Ello con independencia de que los partidos contribuyan a acelerar el proceso.

seleccionados por sus intermediarios políticos (Jáuregui Bereciartu, 1998: 123), así como de regenerar una democracia que se denuncia degenerada, recuperando una legitimidad que se alega perdida (Ramírez Nárdiz, 2015: 193). Sin ánimo de exhaustividad, quepa citar los siguientes rasgos generales de la democracia participativa (Ramírez Nárdiz, 2019: 175):

1. **Carácter complementario:** al introducir instrumentos participativos en la democracia representativa, se parte de la asunción de que no se busca eliminarla, sino complementarla (Floridia, 2007: 636). La democracia participativa no es el intento de transformar la democracia representativa en democracia directa, la cual, tanto por las dificultades prácticas como por los inconvenientes teóricos que supone, no es mayoritariamente vista como una alternativa (Aragón Reyes, 2000: 42), considerándose la inviable para los Estados del presente<sup>26</sup>, sino el deseo de profundizar en la democracia representativa añadiéndole elementos participativos que contribuyan a mejorarla y corrijan sus alegadas deficiencias<sup>27</sup>. El problema que plantea el carácter complementario de la democracia participativa es el riesgo cierto de que la participación acabe por diluirse en un sistema esencialmente

<sup>26</sup> Esta imposibilidad probablemente se mantendría aunque se recurriera a la informática para la creación de una «democracia directa electrónica»: por la falta de idoneidad de los medios informáticos para evitar que, a mayor escala —tanto territorial como de número de personas implicadas—, menor sea la participación política efectiva (Dahl, 1992: 262); por la muchas veces deficiente o inexistente regulación, que en ocasiones consiste apenas en indicar que el instrumento participativo se puede también ejercer mediante medios electrónicos (Cotino Hueso, 2012: 33); por la inseguridad que presenta el cómputo de los votos, no tanto porque falle el sistema informático, sino porque para saber si ha fallado o no (o si ha sido manipulado) se requieren unos conocimientos que no suelen tener ni las autoridades electorales, ni los observadores, ni los votantes (Barrat i Esteve, 2009: 278); por la introducción de sujetos privados cuyo interés es el lucro (satisfecho por una parte en la votación, como es el Gobierno), las empresas responsables de elaborar las máquinas y los programas informáticos de votación, en un proceso público como es el voto; por el riesgo de que no se respete el secreto de voto al retener la máquina de votación los datos personales y el sentido del voto de cada votante, pudiendo posteriormente ser cruzadas ambas variables (Barrat i Esteve, 2012: 58), etc.

<sup>27</sup> Como indica Bobbio (2017: 631), la introducción de mecanismos que permitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede ser de gran utilidad en aquellas cuestiones en las que ni los políticos profesionales ni los expertos técnicos son capaces de enfrentarse a problemas complejos.

representativo, siendo sus efectos tan escasos que acaben por resultar irrelevantes<sup>28</sup>.

2. Dinámicas abajo-arriba: si bien cuando se piensa en algunos instrumentos participativos como referendos o plebiscitos se tiende a asumir que son los gobernantes los que deben convocarlos para consultar a la ciudadanía sobre normas jurídicas o decisiones políticas, en la democracia participativa no es tanto el Gobierno el que debe promover la participación desde arriba —que también—, sino que son los ciudadanos los que desde abajo deben tomar la iniciativa e iniciar los instrumentos participativos del modo y con los requisitos que la legislación prevea en cada Estado. Esta concepción de la democracia participativa se deriva de su propia naturaleza, cuyo eje principal es la voluntad de aumentar la intervención de los ciudadanos en la vida pública, en la toma de decisiones y en el control de sus gobernantes. Esta mayor intervención no se satisface exclusivamente con que los ciudadanos intervengan en instrumentos participativos promovidos desde el poder, sino que los mismos ciudadanos deben promover todo tipo de instrumentos reglados (iniciativas legislativas populares, referendos y consultas, en aquellos ordenamientos que permitan la iniciativa popular para estos mecanismos, revocatorias de cargos electos, etc.). Cuanto mayor sea el rol de los ciudadanos en las distintas fases de un mecanismo participativo, mayor será la calidad participativa de este, pues más plenamente se estará materializando la esencia de la democracia participativa<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Los hechos parecen acreditar este fenómeno: basta con comprobar el escaso número de instrumentos participativos que se ha realizado en España o Colombia desde la aprobación de sus respectivas constituciones, de 1978 y 1991: a nivel nacional, en España, dos referendos en más de cuarenta años (1986, de la OTAN, y 2005, por la Constitución Europea), y, en Colombia, tres preguntas a la ciudadanía (un referendo —2003—, un plebiscito —2016— y una consulta —2018—) en treinta años. No se han materializado iniciativas legislativas populares nacionales en ninguno de los dos países (en España ha habido una iniciativa legislativa popular que sí ha prosperado, si bien subsumida en una iniciativa distinta: la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias de 1996 —Ramírez Nárdiz, 2012: 61—). La revocatoria de mandato, un instrumento participativo inexistente en España, pero sí en Colombia, se ha materializado revocando al alcalde en una sola ocasión —«Tasco (Boyacá), el primer municipio de la historia de Colombia que revoca un alcalde», 2018—. Con unos números tan escasos es complejo afirmar que la democracia participativa tenga verdaderas utilidades de mejora y regeneración democrática.

<sup>29</sup> En palabras de Sartori (2016: 35): «Insisto: participación es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba».

3. Importancia de lo local: la democracia participativa puede materializarse en cualquier ámbito territorial, tanto nacional como regional o local, si bien basta con analizar el número de mecanismos participativos organizados en un año cualquiera en un país cualquiera<sup>30</sup> para comprobar que, en términos generales, el más propicio suele ser el local. Es en este ámbito donde mayor número de instrumentos participativos se practica, donde se recurre a una más amplia variedad y donde es más habitual que aparezcan nuevos mecanismos de participación inexistentes en otros ámbitos territoriales mayores<sup>31</sup>. Por ello, no es que la democracia participativa sea en el presente algo necesariamente local, pero sí que es algo esencialmente local<sup>32</sup>.
4. Ausencia de identificación con una determinada ideología: siendo usada por Gobiernos y movimientos populares de todo signo ideológico, no parece apropiado encuadrar la democracia participativa dentro de un determinado ámbito ideológico. La democracia participativa no es ni de derechas ni de izquierdas. Casos como el suizo, donde se suceden los referendos con contenidos típicamente de izquierdas (salario mínimo, renta básica universal —«Suiza rechaza en un referendo el establecimiento de un ingreso mensual incondicional para toda la población», 2016—) con referendos con contenidos marcadamente de derechas (expulsión de inmigrantes, prohibición de construcción de minaretes de mezquitas —«Suiza no quiere minaretes

<sup>30</sup> En 2013, último año del que la Registraduría aporta datos pormenorizados y sistemáticos, en Colombia hubo 128 mecanismos participativos, siendo 127 locales y 1, nacional: 89 cabildos, 34 revocatorias (sin que ninguna consiguiera la destitución del alcalde), 2 consultas populares, 2 referendos (la propuesta de referendo —no culminada— «Unidos por la Vida», que buscaba modificar el art. 11 de la Constitución de 1991, fue el único instrumento participativo nacional) y 1 iniciativa legislativa popular —Registraduría Nacional del Estado Civil (2021). Ranking de mecanismos de participación por departamentos. Disponible en: <https://bit.ly/32Y1Eg5>—.

<sup>31</sup> Por citar dos ejemplos: tanto los presupuestos participativos como los jurados ciudadanos, posiblemente, dos de los instrumentos participativos más novedosos, exitosos y populares de las últimas décadas, han surgido y se han desarrollado en el ámbito local. Los presupuestos participativos aparecen en Porto Alegre (Brasil) y los jurados ciudadanos se desarrollan en el ámbito local alemán en particular y de Europa occidental en general —véanse Ramírez Nárdiz (2012, para ambos instrumentos; 2009, para los presupuestos participativos) y Dienel y Harms (2000) para los jurados ciudadanos—.

<sup>32</sup> Para Canales (2005: 191-202), esta preponderancia de lo local se debe a causas como la proximidad, la accesibilidad, la preeminencia de lo urbano, la complementariedad de lo local con lo global, la aparición de grandes aglomeraciones urbanas, etc.

islámicos», 2009—), parecen probar que, más allá de la voluntad de profundización de la democracia, la democracia participativa no se identifica con una ideología específica<sup>33</sup>.

Junto con los citados rasgos generales de la democracia participativa, también se pueden predicar otras características, algunas de las cuales pueden ser vistas como pros y otras, como contras, entendiendo por pro aquello que contribuye a materializar el objetivo de la democracia participativa (la mejora democrática) y por contra, aquello que contribuye al resultado opuesto. En los pros cabe destacar lo siguiente (Ramírez Nárdiz, 2014: 196-199):

1. Mejora de la transmisión de información entre Gobiernos y ciudadanos: todos los instrumentos participativos, desde los más básicos, como un buzón de sugerencias físico o virtual, a los más complejos, como unos presupuestos participativos, implican un aumento en el intercambio informativo entre los ciudadanos y sus gobernantes. La realización de todo mecanismo participativo supone que, bien los gobernantes entregan información a los ciudadanos, bien los ciudadanos la demandan o la aportan. Sea en forma de preguntas y respuestas por escrito o en un debate público, mediante publicación de informes, compendios de datos, campañas de publicidad emprendidas por las Administraciones, etc. Cualquier dinámica participativa parte del intercambio de información y sería difícilmente concebible sin este. Por ello, la democracia participativa puede contribuir a mejorar la transparencia<sup>34</sup>, dificultar la corrupción<sup>35</sup>,

<sup>33</sup> No es esta una opinión generalizada, particularmente en lo que hace referencia al origen de la democracia participativa, que, para autores como Sartori (2016: 37), emerge a finales de los años sesenta desde posturas ideológicas identificadas con el «elitismo de tipo leninista», en las que grupos de activistas actuaban como la vanguardia motriz de las masas inertes.

<sup>34</sup> Como indica Sánchez de Diego (2015: 5), la transparencia no puede concebirse como una «concesión graciosa» del poder. Por el contrario, la transparencia «debe ser el resultado de un derecho de los ciudadanos a acceder a la información en manos públicas». Acceso que puede hacerse en el marco de los instrumentos participativos. Transparencia y participación pueden entenderse, por tanto, como elementos conectados en el objetivo común de ampliar la información a disposición de los ciudadanos.

<sup>35</sup> En este sentido, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-643/2000, de 31 de mayo, afirma que la democracia participativa tiene entre sus utilidades el contribuir a que «se sancione eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular».

controlar mejor a los gobernantes y acercar a los ciudadanos a su Gobierno<sup>36</sup>.

2. Aumento de la participación y del valor otorgado a la democracia: al hacer que los ciudadanos participen en un mayor número de ocasiones, implicándose, así, más en su gobierno, conociendo mejor su funcionamiento, sus complejidades, sintiendo que su participación es relevante, la democracia participativa puede ayudar a que se creen dinámicas que favorezcan que aumente la participación en las elecciones representativas, en los ámbitos extraparlamentarios, y que los ciudadanos valoren en mayor medida la forma de gobierno democrática<sup>37</sup>. Se puede lograr que los ciudadanos pasen de aceptar pasivamente la democracia a que la sientan como algo propio, algo que puedan considerar un interés personal, con lo que se identifiquen y que valoren, pues intervienen activamente en su funcionamiento<sup>38</sup>.
3. Formación ciudadana: la gran mayoría de los instrumentos participativos requieren que el ciudadano mejore su formación para poder participar en ellos. La democracia participativa acostumbra a suponer (y, en ocasiones, exigir) un desarrollo de los conocimientos tanto jurídicos como económicos, como los relativos a la materia concreta que se vaya a tratar. Depende, no obstante, del instrumento participativo del que se trate y no es el mismo nivel de formación el que se puede adquirir participando en un plebiscito que en unos presupuestos participativos. Los instrumentos referendarios y de gran ámbito territorial (como el plebiscito) suelen generar y exigir menor intercambio de información y menor intervención formativa del ciudadano. Los instrumentos participativos

<sup>36</sup> La Sentencia T-350/2014, de 6 de junio de 2014, señala que la democracia participativa busca fomentar que existan «ciudadanos más comprometidos con las decisiones públicas, críticos y analíticos de los procesos gubernamentales».

<sup>37</sup> En palabras de la Corte Constitucional, en la sentencia inaugural de la jurisprudencia constitucional colombiana en materia de democracia participativa, C-180/1994, de 4 de abril, la democracia participativa implica «la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social».

<sup>38</sup> Retrotrae este fenómeno a las concepciones de Schumpeter (2015: 46-60), según las cuales los ciudadanos actúan de un modo menos reflexivo sobre aquellas materias en las que, como la participación política, tienen un interés personal escaso.

locales no refrendarios (como los presupuestos participativos), por su menor número de participantes, su cercanía y su desarrollo habitualmente más prolongado en el tiempo, acostumbran a permitir que el ciudadano se informe en profundidad de las cuestiones debatidas y, dado que es probable que él personalmente tome parte activa más allá del voto (formando parte de un jurado ciudadano, siendo delegado de una asamblea, teniendo que valorar proyectos para una obra pública, etc.), es habitual que supongan un proceso formativo previo a la decisión ciudadana<sup>39</sup>.

4. Mayor identificación del ciudadano con su comunidad: especialmente en el ámbito local, y al hacerles interactuar, colaborar y decidir conjuntamente, la democracia participativa puede ser de utilidad para evitar que los ciudadanos vivan desconectados de sus vecinos y preocupados solo en sus intereses particulares. En particular, en aquellos lugares donde existen grandes diferencias sociales, la democracia participativa es de utilidad para ayudar a romper los compartimentos estancos en los que existe tendencia a organizarse en función del estrato social, haciendo, así, que se adquiera una mayor conciencia de comunidad<sup>40</sup>.
5. Aumento del respaldo popular a las decisiones políticas y mejor imagen de los políticos: las decisiones públicas que no son adoptadas solo por los responsables políticos, sino que son codecidas con los ciudadanos, hacen que estos compartan más el destino de aquello que contribuyeron a decidir. Lo conocen mejor, han colaborado en hacerlo, lo tienen por propio, es previsible que lo respalden si lo aprueban o, al menos, que no lo rechacen si no lo aprueban, pero formaron parte del proceso de aprobación y saben que fue un proceso limpio. Todo actor político que recurra a la democracia participativa

<sup>39</sup> «La democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar, aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto (véase la India), incompetente o esté desinformado. Por el contrario, una democracia directa en tales circunstancias está condenada a la autodestrucción. Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas» (Sartori, 1999: 6).

<sup>40</sup> Ejemplo de esto es el caso de Porto Alegre, en Brasil, donde, entre otras actividades, los delegados de las diferentes asambleas recorrieron la ciudad en autobús para informarse de las necesidades más urgentes, y donde, a causa de esta toma de conciencia, las obras cuya realización se priorizó fueron las de los barrios más pobres (Ramírez Nárdiz, 2012: 40-46).

puede beneficiarse de la imagen positiva de esta, de unos ciudadanos satisfechos al ser tenidos en cuenta y de unas decisiones que, al tener mayor respaldo popular, serán objeto de menor respuesta social<sup>41</sup>.

En los contras se puede indicar lo siguiente (Ramírez Nárdiz, 2015: 197-209):

1. Fomento del populismo: los instrumentos participativos, particularmente aquellos que adoptan la forma de pregunta directa a la ciudadanía, como los referendos, los plebiscitos o las consultas populares, pueden ser utilizados por algunos gobernantes no para mejorar la democracia, sino para fortalecerse en el poder, debilitando a sus rivales políticos, ya sean sujetos individuales, instituciones políticas, órganos de control o la prensa (Lissidini, 1998: 171). La democracia participativa, al otorgar el poder de decisión directamente a los ciudadanos, y especialmente cuando es promovida por un gobernante, puede contribuir a establecer una relación directa entre el pueblo y el líder, que se identifica con él, lo personifica y habla en su nombre (Mudde y Rovira, 2017: 43), que evite a los restantes poderes del Estado, debilitando los necesarios controles y límites del poder (Weyland, 2001: 12), y dotando de un mandato popular incontestable al jefe del Ejecutivo, que aparecerá como el líder del buen pueblo frente al enemigo, el mal pueblo o no pueblo (Krauze, 2017: 17). Particularmente, en el ámbito local, los instrumentos participativos pueden ser utilizados con el fin de establecer relaciones clientelares que transformen a los ciudadanos en masas agradecidas (De la Torre, 2013: 127-129). El resultado final, en lugar del buscado fortalecimiento de la democracia, puede ser el contrario: el debilitamiento de la democracia liberal y su progresiva transformación en una democracia de tipo caudillista<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Sin olvidar que la democracia participativa permite un cierto margen de creatividad en los instrumentos participativos, especialmente en el ámbito local, que permite a dicho actor político (un alcalde, por ejemplo) canalizar de un modo específico las circunstancias concretas de una determinada comunidad. En esta dirección, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-150/2015, de 8 de abril, recuerda que el listado de instrumentos participativos no se agota con los contenidos en la Constitución, sino que puede haber otros no recogidos en el texto constitucional y que surjan del ser expansivo de la democracia.

<sup>42</sup> Indica Rubio (2006: 89-100) que el chavismo afianzó su régimen en Venezuela sirviéndose de una democracia que pasó de ser participativa a ser popular, para finalmente ser de partido único, preludio de la tiranía.

2. Simplificación y pérdida de calidad democrática: la democracia participativa, especialmente las preguntas directas a la ciudadanía, suele articularse mediante fórmulas disyuntivas que exigen elegir entre dos opciones (sí/no, a favor/en contra), que no permiten ni negociaciones, ni acuerdos, ni compromisos entre los diferentes actores políticos, entre las mayorías y las minorías, haciendo de la política un juego en el que inevitablemente hay ganadores y perdedores, en el que las minorías devienen irrelevantes, pues la decisión de la mayoría se impone de modo absoluto<sup>43</sup>, y donde se quiebra uno de los elementos esenciales de la democracia, cual es la transacción (Kelsen, 2002: 134). La consecuencia es que, en lugar de fortalecer la democracia mediante la creación de grandes coaliciones que respalden la decisión popular, pueden fomentarse la polarización, la división y el conflicto social entre dos grupos antagónicos, enfrentados por una decisión y difícilmente reconciliables, pues necesariamente uno ha de ganar y el otro tiene que perder, sintiéndose el derrotado hostigado hasta niveles que pueden resultarle intolerables (Sartori, 2007: 125). De igual modo, con la democracia participativa puede existir un riesgo de simplificación del mensaje, en el que complejas medidas con multitud de aspectos que valorar se voten como un todo frente al que no cabe más que la aprobación o el rechazo absolutos, ya que el disenso parcial no es posible en una votación en la que el resultado final solo puede ser un sí o un no<sup>44</sup>. También se puede alegar que el hecho de que los ciudadanos y no los políticos sean los que tomen la decisión final puede suponer la entrega del poder de los profesionales a los aficionados, con la consecuente caída de la calidad del producto final<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Frente a esta imposición que puede llevar a cabo la mayoría y recordando la importancia del respeto a las minorías, a la pluralidad de opiniones que existe en una sociedad y que se vertebra mediante la representación, indica la Corte Constitucional, en su Sentencia C-141/2010, de 26 de febrero, que «en los Estados contemporáneos la voz del pueblo no puede ser apropiada por un solo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad».

<sup>44</sup> Ejemplo de esto fue el plebiscito sobre el acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC de 2016, el cual redujo años de negociaciones y cientos de páginas a una breve pregunta que solo permitía dar un respaldo o un rechazo completos, sin ningún tipo de valoración pormenorizada de los diferentes elementos del acuerdo (Centro de Memoria Histórica, 2016).

<sup>45</sup> Esta crítica a la participación directa es conocida y puede encontrarse desde los mismos comienzos de la democracia representativa. Así, ya Madison (Hamilton *et al.*, 2014: 39) indicaba en el *paper X* de *El Federalista* que una república, un gobierno

Adicionalmente, existe la posibilidad de que la decisión de una pregunta a los ciudadanos no gire alrededor de las cuestiones de fondo propias de dicha pregunta, sino que derive en un plebiscito sobre la figura del convocante, cuando este es el gobernante, o una figura política relevante, o cuando el instrumento participativo se hace explícita, o implícitamente, frente a él. La democracia participativa se volvería, así, instrumento de conversión de la democracia en un modelo personalista que giraría alrededor no de contenidos, sino de líderes<sup>46</sup>.

3. Problemas de control: capital en la democracia es que existan responsabilidad y control en el ejercicio del poder político (Kelsen, 2002: 83). Sin embargo, la democracia participativa enajena parcelas de poder de aquellos elegidos por el cuerpo electoral, entregándoselas a dicho cuerpo electoral, el cual, por su naturaleza, no puede ser sometido a control ni cabe exigirle ningún tipo de responsabilidad por el ejercicio que haga del poder. El cuerpo electoral, entendido como un todo, no se presenta a las elecciones, por tanto, ni se le puede dejar de votar en la siguiente convocatoria electoral, ni se le puede hacer una moción de censura, ni someter a una revocatoria de mandato. Tampoco se puede predicar del cuerpo electoral una responsabilidad política, penal o de cualquier tipo por las decisiones tomadas. El ejercicio del derecho al voto no puede ser enjuiciado por sus consecuencias y el ciudadano castigado en función de las malas decisiones tomadas. Son los efectos de esas malas decisiones el castigo del ciudadano, pues es a él a quien perjudican. Carecería de sentido tratar de someter al ciudadano a un castigo adicional, como si él fuera responsable subsidiario de la corrupción de sus representantes, o de las malas decisiones, o incluso crímenes de sus gobernantes. Esto es así tanto en la democracia representativa a la hora de elegir a un político como en la democracia participativa al votar en cualquier instrumento participativo: escapa al buen sentido la posibilidad de predicar

---

representativo (frente a una democracia, un gobierno directo), se caracteriza por el paso de la opinión pública por un grupo de ciudadanos, los representantes, «cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país», siendo así que lo decidido por los representantes «esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo».

<sup>46</sup> En palabras de Lissidini (2008: 25), y sobre la Venezuela de Chávez: «[...] los referendos convocados por el presidente Hugo Chávez promovieron más plebiscitos sobre su persona que el debate sobre los temas en cuestión».

responsabilidad del cuerpo electoral por votar de uno u otro modo. No es posible conceptualmente, pero tampoco materialmente, salvo que se pretenda enjuiciar a una multitud participante en una asamblea popular o a un país entero que haya votado en un referendo. Es cierto que algunos instrumentos participativos, especialmente locales, asamblearios y de carácter plurianual, permiten la posibilidad de crear organismos de control que certifiquen que lo decidido por los ciudadanos sea cumplido por los responsables políticos<sup>47</sup>, pero se trata de un control no tanto sobre la decisión de los ciudadanos, sino sobre su posterior ejecución por los responsables políticos. Esta es, en definitiva, una de las grandes paradojas de la democracia participativa: que, buscando mejorar la democracia, retira parcelas de poder a individuos a los que sí se puede controlar y se lo otorga a otros a los que no, con lo que choca con uno de los principios nucleares de la democracia: la necesidad de control.

La buena democracia participativa posee los rasgos generales citados, tiene todos o la mayoría de los pros y carece de los contras (salvo, quizá, el relativo a los problemas de control, que parece inevitable en todos los instrumentos participativos). Los usos viciados de la democracia participativa pueden poseer o no todos o algunos de los rasgos generales, pueden tener o no todos o algunos de los pros, pero lo que los caracteriza es mostrar todos o la mayoría de los contras. La mala democracia participativa, la falsa democracia participativa, lo que quiere parecer democracia participativa, pero no lo es, siempre mostrará rasgos populistas y de simplificación de la política, llevando no a la mejora y profundización de la democracia, sino a su degeneración.

## V. ¿FUE LA CONSULTA DE 2018 UNA BUENA O UNA MALA PRÁCTICA PARTICIPATIVA?

Analizados, siquiera sucintamente, tanto la Consulta Popular Anticorrupción de 2018 como los principales rasgos de la democracia participativa (generales, pros y contras), corresponde enfrentar la una con los otros para valorar si la consulta fue un buen ejercicio de democracia participativa o si, por el contrario, fue un uso viciado de esta:

<sup>47</sup> Este es el caso de Rubí (Barcelona), con sus presupuestos participativos y la comisión evaluadora de cumplimiento de los acuerdos tomados en ellos (Blanco, 2003: 155-173).

Tabla 1. *Análisis de la Consulta Popular Anticorrupción de 2018 desde los rasgos de la democracia participativa*

<i>Rasgos de la democracia participativa</i>	<i>Consulta Popular Anticorrupción (CPA) de 2018</i>
Carácter complementario respecto a la democracia representativa	El objetivo declarado de la CPA fue la lucha contra la denunciada corrupción de los titulares de las instituciones representativas y, por tanto, la mejora de la calidad democrática de dichas instituciones. La CPA fue planteada como una serie de propuestas que posteriormente debían materializarse en sede parlamentaria. Esto es, la CPA se concibió como parte de un proceso legislativo que había de culminar en sede parlamentaria. Sin embargo, se alegó que gran parte de las propuestas de la CPA ya se encontraban en proceso legislativo en el Congreso, con lo que se podría considerar que someterlas al voto popular sería susceptible de ser visto como una forma de evitar al Congreso para acudir directamente a los ciudadanos. Por ello, si bien la CPA puede ser vista como un complemento que pretendió mejorar el todo representativo, también puede ser entendida como una forma de imponerle <sup>48</sup> al Congreso una decisión popular sobre procesos legislativos ya iniciados <sup>49</sup> .

.../...

<sup>48</sup> El hecho de que la decisión popular tomada en una consulta haya de ser desarrollada por el Congreso, materializándola en una o varias leyes, podría llevar a considerar que el Congreso puede adecuar la decisión a los procesos legislativos ya iniciados, evitando, así, cualquier imposición externa. No obstante, el art. 56 de la Ley 134 de 1994 indica que el Congreso debe «hacer efectiva» la decisión obligatoria del pueblo, esto es, hacerla real, hacerla verdadera. Esto parece coherente si se piensa que mediante la consulta la voluntad popular no llega al Congreso en forma de, por ejemplo, una iniciativa legislativa popular (la cual, como indica el art. 2 de la Ley 134, ha de ser debatida para después poder ser aprobada, modificada o negada), sino de una decisión manifestada en un instrumento participativo vinculante. Evidentemente, el Congreso, en el proceso legislativo, desarrolla dicha decisión, pero parece cuando menos dudoso que fuera conforme a la norma citada que aprobara una ley que desvirtuara el contenido de la decisión popular, siendo esta expresamente calificada como obligatoria, por lo que cabe concluir que cualquier proceso legislativo ya iniciado debe someterse a la decisión popular que, efectivamente, se impone a la voluntad del Congreso.

<sup>49</sup> Cabría preguntarse si esta imposición de la voluntad popular, manifestada en un instrumento participativo, al Congreso supone o no un uso viciado de la democracia participativa. La respuesta positiva que desde estas líneas se ofrece parte de

.../...

*Rasgos de la  
democracia  
participativa*

*Consulta Popular Anticorrupción (CPA) de 2018*

Dinámicas  
abajo-arriba

La CPA fue organizada mediante una recogida popular de firmas, el comité organizador lo formó un grupo de congresistas y la iniciativa no partió de ninguna autoridad titular del Poder Ejecutivo (nacional, regional o local). De estos tres elementos, puede ser considerada como un instrumento promovido desde abajo en función del primero y el tercero. El segundo, sin embargo, la sitúa en un punto intermedio entre las dos modalidades de organización de un instrumento participativo (abajo-arriba y arriba-abajo), pues si bien los promotores no eran miembros del Gobierno, al ser legisladores no eran ciudadanos ajenos a los poderes públicos.

Importancia de  
lo local

La CPA fue de ámbito territorial nacional. No obstante, no ser de ámbito local, aunque este sea en el presente el ámbito territorial más característico de la democracia participativa (donde más instrumentos participativos se practican, donde más variedad de ellos existe), no le resta necesariamente calidad, aunque le priva de la intensidad participativa que otorga la cercanía de lo local. En el ámbito local los ciudadanos tienen una verdadera posibilidad de hacerse oír, de conseguir que sus propuestas y demandas sean escuchadas y de convertirse en actores de la toma de decisiones (p. ej., siendo delegados de una asamblea popular). En el ámbito nacional esto no es tan fácil que se dé. Por ello, instrumentos nacionales como la CPA no tienen la misma intensidad participativa que los locales.

.../...

considerar, como se ha hecho en el texto en varias ocasiones, que la democracia participativa es un complemento de la representativa, no una alternativa que busque desplazarla. Por ello, que un instrumento participativo se imponga a un proceso legislativo ya iniciado (como hubiera sido el caso de la consulta, de haber sido aprobada) no parece conforme a la naturaleza complementaria de la democracia participativa, la cual puede ser positivo que intervenga en el proceso legislativo antes de que este se encuentre en el Congreso (iniciativa popular), después (referendo derogatorio), pero no durante, pues entonces genera un conflicto explícito con el Congreso, que debe abandonar su actividad legislativa ya iniciada y someterse a la orden popular. Conflicto, quepa recordar para el caso concreto de la consulta de 2018, que se habría producido por causa de un instrumento participativo promovido por algunos miembros del Congreso que se encuentran en minoría parlamentaria.

.../...

*Rasgos de la  
democracia  
participativa*

*Consulta Popular Anticorrupción (CPA) de 2018*

No identificación ideológica	La CPA tuvo por objeto la lucha contra la corrupción, cuestión carente de ideología, no siendo, en principio, más que un intento de mejora de las instituciones. Su comité promotor se compuso de miembros del partido Alianza Verde, de ideología de izquierdas. Por tanto, formalmente fue un instrumento participativo carente de identificación ideológica, pero objetivamente sus promotores eran todos cargos electos poseedores de una identificación ideológica uniforme y diferente a la del Gobierno colombiano. Este hecho no es, sin embargo, relevante, pues la no identificación ideológica de la democracia participativa no implica que un instrumento concreto no deba tener ideología, sino que sus instrumentos pueden ser utilizados desde cualquier posición ideológica siempre que se parta de la asunción de la democracia.
Mejora de transmisión de la información	La CPA contribuyó a que el Gobierno colombiano percibiera la importancia que los ciudadanos otorgan al problema de la corrupción, pues votaron millones de ellos. Igualmente, durante la campaña electoral de la CPA, los ciudadanos recibieron información relativa a las distintas cuestiones sometidas a votación <sup>50</sup> . Hubo, por tanto, transmisión de información (la cual contribuye a un mejor control de los gobernantes y a, especialmente en el caso de la CPA, la lucha contra la corrupción). Información que, en caso de no haberse realizado la CPA, posiblemente no habría circulado con la misma intensidad.
Aumento de participación y valor de la democracia	La CPA fracasó por falta de participación suficiente. El mismo año en que se realizó la CPA tuvieron lugar las elecciones presidenciales y al Congreso y, en ambos casos, la participación fue elevada para los estándares colombianos, si bien estas votaciones se produjeron antes de la CPA, con lo que CPA no fue la causa de la mayor o menor participación en las dos elecciones posteriores. Desde la CPA no se ha materializado ningún otro instrumento participativo de ámbito nacional. No es posible afirmar, por tanto, que la CPA haya supuesto un aumento de la participación o de la valoración de la democracia, pues no ha habido convocatorias electorales nacionales, ya representativas, ya participativas, en los años inmediatamente posteriores a la CPA.

.../...

<sup>50</sup> Decenas de miles de ciudadanos se presentaron voluntarios para llevar a cabo la tarea de divulgar el contenido de la consulta (Forero, 2018).

.../...

*Rasgos de la  
democracia  
participativa*

*Consulta Popular Anticorrupción (CPA) de 2018*

Formación ciudadana	<p>Al poner sobre la mesa del debate público las siete cuestiones de las que se compuso, la CPA abrió la puerta a que los ciudadanos se interesaran y pudieran formarse sobre las materias sometidas a voto, así como de las alternativas planteadas. No obstante, aunque la CPA potencialmente pudo ser de utilidad para aumentar el nivel de formación de los ciudadanos, no se puede valorar objetivamente si este aumento se produjo para toda la población. La CPA, frente a otros instrumentos participativos como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos que dedican fases específicas de su realización a formar a los participantes, no dispuso en ningún momento, de manera general y organizada por el Estado, de talleres o clases para formar a todos los ciudadanos (esta carencia es habitual en las preguntas refrendarias). Por tanto, no es posible determinar si la CPA supuso o no un aumento de la formación de los ciudadanos, aunque, al menos, se creó un contexto propicio para que quien lo deseara se formara personalmente.</p>
Identificación con la comunidad	<p>La CPA permitió que durante varios meses los colombianos tuvieran la oportunidad de debatir sobre la corrupción de un modo pormenorizado. Puede considerarse que esto creó un relevante nivel de indignación nacional ante el flagelo de la corrupción<sup>51</sup>, pero es complejo afirmar que se generó un sentimiento de comunidad más intenso que el existente previamente, como sí parece más fácil comprobar que sucede en instrumentos participativos locales de tipo asambleario, donde desconocidos interactúan en una reunión pública en ocasiones durante períodos prolongados de tiempo. Por tanto, no se puede concluir si la CPA generó una mayor identificación colectiva que la existente previamente<sup>52</sup>.</p>

.../...

<sup>51</sup> Que alcanzó incluso al presidente de la República que, ante el resultado de la CPA, afirmó: «Sin importar los resultados de hoy, quedó claro que Colombia no aguanta más corrupción [...]. La indignación es un sentimiento que compartimos todos» («Hoy quedó claro que Colombia no aguanta más corrupción», 2018).

<sup>52</sup> Ante la duda de si no supondría suficiente identificación con la comunidad el hecho de que en la consulta votaran más de once millones, de colombianos siendo la casi totalidad de ellos favorable a lo planteado en ella, es importante recordar que

.../...

*Rasgos de la  
democracia  
participativa*

*Consulta Popular Anticorrupción (CPA) de 2018*

Respaldo de  
decisiones y  
mejor imagen  
de los políticos

La CPA giró alrededor de una idea fuerza: la corrupción de los políticos. Por ello, resulta difícil afirmar que sirvió para mejorar la imagen de la clase política colombiana. Una de las principales promotoras de la CPA, Claudia López, fue elegida alcaldesa de Bogotá aproximadamente un año y medio después. No es posible asegurar que la CPA fuese determinante en su elección, pero sí es significativo que la participación en la CPA en Bogotá fuera del 45 %, es decir, trece puntos más que la media nacional («Medellín y Bogotá: el agua y el aceite en los resultados de la consulta», 2018). Cabe considerar la posibilidad de que la promoción de una iniciativa respaldada por un porcentaje importante de los bogotanos supusiera más tarde un apoyo electoral a su más destacada promotora. Posteriormente, y con el anuncio de colaboración del presidente de la República, se inició un largo proceso de regulación de las materias contenidas en la CPA, lo cual puede ser visto como una decisión política que contó con el respaldo, al menos, de los ciudadanos que votaron en la CPA.

.../...

tal cantidad supone menos del 33 % del censo electoral colombiano, es decir, que más de dos tercios de los posibles votantes no sintieron interés en votar en la consulta. Es cierto que la participación en Colombia acostumbra a ser baja, pero también lo es que ese mismo año 2018 en las elecciones presidenciales se llegó al 54 % de participación en ambas vueltas e, incluso, que en el plebiscito de 2016 la participación fue de más del 37 % (Ramírez Nárdiz, 2019: 196). Siendo menos de uno de cada tres ciudadanos los que acudieron a votar, resulta complejo afirmar que la consulta supuso una gran movilización. No obstante, la característica de la democracia participativa «identificación con la comunidad» no hace referencia tanto a cuánta gente participa en un instrumento participativo (sin negar la importancia de este factor) como a que aquellos que participen adquieran conciencia de comunidad y no solo se preocupen por sus intereses particulares. Es difícil probar que una consulta nacional logre lo anterior, pues acudir un día a votar puede ser motivado por multitud de causas y no es un esfuerzo ni tan importante ni tan continuado en el tiempo (como sí lo es la participación, por ejemplo, en unos presupuestos participativos, que pueden prolongarse durante semanas) como para poder afirmar que el ciudadano abandona la estricta preocupación por sus intereses, pasando a comprometerse con la comunidad.

.../...

*Rasgos de la  
democracia  
participativa*

*Consulta Popular Anticorrupción (CPA) de 2018*

Populismo	<p>Es posible entender que tanto la redacción de las preguntas de la CPA (con expresiones coloquiales y despectivas como atornillados al poder) como los sujetos protagonistas de todas ellas visualizan un enemigo: los políticos, y conciben a los ciudadanos colombianos como un buen pueblo del que abusa dicho enemigo. Son estos dos elementos tradicionales del populismo a los que habría que sumar el del líder, aquel que defiende al pueblo de su enemigo. Este líder se identificaría con los promotores de la CPA y, particularmente, con su figura más destacada: Claudia López. Las preguntas primera y última no tratan de la corrupción, sino del sueldo y el número máximo de mandatos de los políticos. Todas las intermedias giran alrededor de la corrupción política, como si no hubiera ningún otro tipo de corrupción en Colombia. En función de lo anterior, esto es, de recordar lo mucho que cobran, el largo tiempo que ocupan el cargo y asociándolos con la corrupción, se estimula que el ciudadano identifique en ellos al enemigo y desarrolle emociones negativas hacia ellos. Existen, en definitiva, razones para considerar que la CPA muestra elementos populistas, como la identificación del enemigo, el buen pueblo, el líder, la apelación a la emoción por encima de la razón, etc.</p>
Simplificación de la política	<p>La CPA no dio mayor opción de respuesta que la positiva o negativa, no dejando a los ciudadanos más que respaldar o rechazar plenamente cada una de las siete preguntas<sup>53</sup>. No todas las preguntas versaron sobre la corrupción, pues algunas de ellas fueron relativas al estatuto de los cargos políticos. Sin embargo, al situarse todas juntas en una CPA, se fomentó un evidente efecto arrastre para votar a todas que sí, mezclando cuestiones propias de la corrupción con otras que no lo eran. A esto contribuyó la campaña a favor del sí, que, más que debatir una por una las cuestiones, abogaba por «vencer al corrupto» y decir «siete veces sí» (CRIC, 2018). Puede alegarse que la CPA, en la línea del plebiscito de 2016, contribuyó a la polarización</p>

.../...

<sup>53</sup> Evidentemente, esto no es un vicio de la consulta de 2018 en sí, sino que es una característica general de las preguntas que se plantean a los ciudadanos mediante instrumentos participativos, sean referendos, plebiscitos o consultas populares. Pero como vicio que es del todo (las preguntas a la ciudadanía), también lo es de la parte (la consulta de 2018).

.../...

*Rasgos de la  
democracia  
participativa*

*Consulta Popular Anticorrupción (CPA) de 2018*

política colombiana al dividir la sociedad entre defensores y detractores, identificados los primeros con la izquierda (los promotores, del partido Alianza Verde) y los segundos, con la derecha (particularmente, con el Centro Democrático)<sup>54</sup>. No fue su objeto, pero un punto importante de debate durante la campaña de la CPA fue su principal convocante, Claudia López, y la acusación sobre su uso de la CPA para promocionarse: «[...] mera estrategia política para ganar popularidad» (Escobar Gómez, 2020). Esto puede verse como un uso viciado de la democracia participativa: votar no sobre contenidos, sino sobre personas.

Problemas de control

La CPA no generó problemas de control, pues, al no alcanzar la participación mínima requerida, no fue aprobada, ni dio lugar a decisiones que supusieran un ejercicio de poder sujeto a control. No obstante, si se hubiera alcanzado la participación mínima y, por ello, el resultado hubiera sido vinculante, se habrían regulado las cuestiones en ella contenidas, tales como, por ejemplo, la imposición de un máximo de ejercicio de tres períodos a los congresistas, lo cual habría supuesto una limitación al derecho fundamental de sufragio, tanto pasivo de los congresistas como activo de los ciudadanos. Es decir, la CPA no provocó problemas de ejercicio de poder y necesidad de control porque fracasó, pero, si hubiera tenido éxito, los habría provocado.

Fuente: elaboración propia.

El análisis realizado permite hacer algunas consideraciones sobre la consulta:

1. Respecto de los rasgos generales de la democracia participativa: la consulta no incumplió ninguno de los cuatro rasgos generales. Puede ser vista como un complemento de la democracia representativa; su dinámica fue de abajo-arriba; fue de ámbito nacional, lo cual no es

<sup>54</sup> Entre otros motivos, a esta polarización podría atribuirse el resultado de la CPA, pues, al convertirse en un campo de enfrentamiento entre la izquierda y la derecha, en lugar de en un punto de encuentro en la lucha contra un enemigo común, como es la corrupción, un número importante de ciudadanos decidió no respaldarla (Fernández, 2018).

contradictorio con la más habitual participación local, y no tuvo una abierta identificación ideológica, aunque de haberla tenido tampoco hubiera sido un inconveniente. Los cuatro rasgos se cumplen o, al menos, no se incumplen, pero en varios de ellos se perciben elementos contradictorios: fue un complemento, pero también una forma de intentar imponerle una decisión al Congreso (si se asume que varias de las preguntas de la consulta ya estaban en sede parlamentaria); fue de abajo-arriba, pero sus promotores eran políticos profesionales; no tuvo identificación ideológica, pero puede interpretarse como una estrategia política de la izquierda; etc. La consulta cumplió los rasgos generales, pero no de un modo suficientemente satisfactorio para considerarla carente de vicios.

2. Respecto de los pros de la democracia participativa: la consulta mejoró la transmisión de la información (y, derivado de lo anterior, y aunque no fuera aprobada, contribuyó al esfuerzo por intentar mejorar la transparencia, luchar contra la corrupción, controlar a los gobernantes y acercar al ciudadano a la política, todo lo cual son mejoras democráticas); no amplió la participación (no lo hizo de cara a siguientes convocatorias electorales, aunque, evidentemente, supuso una jornada de votación popular que, de no existir la consulta, no se habría producido), ni mejoró la imagen de la democracia; no se puede afirmar que aumentara la formación de los ciudadanos ni su identificación con la comunidad; salvo para su principal promotora, no parece que la consulta tuviera ninguna utilidad de mejora de imagen. Por lo anterior, cabe considerar que la consulta no satisfizo en su plenitud todos los pros atribuibles a la democracia participativa.
3. Respecto de los contras de la democracia participativa: la consulta mostró diversos elementos populistas, particularmente la identificación del enemigo: los políticos; la consulta tuvo varias de las características de simplificación de la política de las que se acusa a la democracia participativa; no supuso un ejercicio de poder político ajeno a todo control posterior, pero solo porque no fue aprobada, porque, si lo hubiera sido, sí hubiera supuesto dicho ejercicio. Por ello, la consulta mostró diversos elementos para identificar en ella los contras de la democracia participativa.

## VI. CONCLUSIONES

En función del análisis realizado cabe concluir que, si bien la consulta no fue un uso netamente viciado de la democracia participativa, pues diversas de

sus características fueron positivas, sí tuvo suficientes aspectos viciados para no poder considerarla un uso plenamente virtuoso de la democracia participativa. La consulta no fue un ejemplo de buena democracia participativa, tampoco un perfecto ejemplo de mala democracia participativa, pero tuvo bastante más de lo segundo que de lo primero.

La consulta permitió poner en primer plano un problema grave de la sociedad colombiana y crear cierta movilización contra él, pero también supuso una simplificación de la política, una polarización de la vida pública, y tuvo diversos elementos populistas. No fue ni el mejor uso que cabe darle a la democracia participativa ni la forma más correcta de tratar de resolver o ayudar a resolver el flagelo de la corrupción. Es cierto que sirvió para estimular el proceso legislativo y acelerar la elaboración de normativa sobre distintos aspectos de la corrupción política colombiana, pero también es cierto que incumplió total o parcialmente diversos elementos nucleares de la buena democracia participativa y se deslizó peligrosamente por un uso susceptible de generar más problemas que aquellos que resuelve.

La experiencia colombiana de los últimos años con la democracia participativa de ámbito nacional, tanto con el plebiscito de 2016 (Ramírez Nárdiz, 2019) como con esta consulta, parece respaldar la idea de que los grandes instrumentos participativos nacionales estructurados mediante preguntas de carácter plebiscitario no son los mejores mecanismos posibles para cumplir con la finalidad de la democracia participativa, que no es otra que complementar, profundizar y, en definitiva, mejorar la democracia. Tienen aspectos positivos, pero los negativos son demasiados. No parece que la Consulta Popular Anticorrupción de 2018 escapara a este fenómeno.

### *Bibliografía*

- Alianza Verde (2020). Iván Cepeda, Angélica Lozano, Ángela María Robledo y Antonio Sanguino radican tutela para revivir la Consulta Anticorrupción y sus mandatos. Disponible en: <https://bit.ly/32Wbq2i>.
- Amat, Y. (2020). Sobrecostos del 21 % en bienes y servicios para Covid-19: Contralor. *El Tiempo*, 21-6-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3rnfty6>.
- Aragón Reyes, M. (1996). Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo xx: la proyección actual de aquella polémica. *Revista de Estudios Políticos*, 93, 57-66.
- (2000). Democracia y representación. Dimensiones objetiva y subjetiva del derecho de sufragio. *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, 9, 37-60.
- Barrat i Esteve, J. (2009). Observación electoral y voto electrónico. *Revista Catalana de Dret Públic*, 39, 277-296.

- (2012). El secreto del voto en el sufragio por internet. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, 1 (2), 57-72.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, 241-265. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>.
- Blanco, I. (2003). Presupuestos participativos en Rubí. Innovaciones, límites y retos de una experiencia pionera. En E. Ganuza y C. Álvarez (reds.). *Democracia y presupuestos participativos* (pp. 155-173). Barcelona: Icaria.
- Bobbio, L. (2017). Neither completely political nor completely unpolitical. The third way of deliberative arenas. *Partecipazione e Conflitto*, 10 (2), 613-635.
- Canales Aliende, J. M. (2005). La democracia participativa local. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 184/185, 191-202.
- Centro de Memoria Histórica (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Disponible en: <https://bit.ly/3Hx19tR>.
- Cinco razones por las cuales la consulta no logró pasar el umbral. (2018). *El Tiempo*, 27-8-2018. Disponible: <https://bit.ly/3rpQiuE>.
- Consulta Anticorrupción: el primer desencuentro Duque-Uribe. (2018). *Semana*, 26-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3J2BvMr>.
- Cotino Hueso, L. (2012). La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas. *P3T Journal of public policies and territories*, 2 (1), 27-39.
- CRIC (2018). ¡El 26 de agosto todos a votar! Disponible en: <https://bit.ly/3sforfV>.
- Cuervo, J. I. (2016). La mermelada y el debate político. *El Espectador*, 15-4-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3rsLnZS>.
- Dahl, R. A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- De la Torre, C. (2013). El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, 247, 120-137.
- De la séptima papeleta al 7 veces sí; Claudia López logra una segunda hazaña. (2018). *Semana*, 25-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3Ld3A5B>.
- Dienel, P. C. y Harms, H. (2000). *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. *Colombia Internacional*, 93, 93-117. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>.
- Ernesto Macías, presidente del Senado, votará «no» a reducir el salario de los congresistas. (2018). *El Espectador*, 14-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3gpruwX>.
- ¿Es cierto que lo que propone la consulta anticorrupción ya está en la ley? (2018). *Semana*, 19-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3rn3L6C>.
- Escobar Gómez, J. A. (2020). Corrupción e igualdad en el marco de una consulta anticorrupción en Colombia. *Trayectorias humanas transcontinentales*, 7. Disponible en: <https://doi.org/10.25965/trahs.2604>.
- Fernández, A. (2018). Las 5 razones por las que la consulta anticorrupción no pasó en Colombia. *Panam Post*, 27-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3HuL9ai>.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. y Fernández-Miranda Campoamor, A. (2003). *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: Colex.

- Flórez Arias, J. M. (2018). La consulta será innecesaria cuando no nos roben \$50 billones al año. *El Tiempo*, 24-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3gECF4V>.
- Florida, A. (2007). La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 5, 603-681.
- Forero, J. (2018). El «ejército» que promueve la consulta anticorrupción. *El Tiempo*, 24-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3IXMFLy>.
- Garcés Villamil, M. A. y Rapalino Bautista, W. G. (2015). La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11 (1), 52-62. Disponible en: <https://doi.org/10.15665/rj.v11i1.617>.
- Gargarella, R. (2015). El «Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano». *Estudios Sociales*, 48, 169-172. Disponible en: <https://doi.org/10.14409/es.v48i1.5105>.
- González Gaitán, J. A. (2021). Niegan tutela que pretendía revivir consulta anticorrupción. *Caracol Radio*, 12-1-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3sjkuqy>.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: G. Gili.
- (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Haman, M. (2019). The Colombian Anti-Corruption Referendum: Why It Failed? *Colombia Internacional*, 100, 175-199. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.08>.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2014). *El Federalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Hincapié, S. (2017). Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *Recerca. Revista de pensament i anàlisi*, 21, 37-61. Disponible en: <https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.3>.
- Hoy quedó claro que Colombia no aguanta más corrupción. (2018). *Semana*, 26-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3GsKdCf>.
- Jáuregui Bereciartu, G. (1998). Democracia: ¿declive temporal u ocaso definitivo? *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11, 102-126.
- Kelsen, H. (2002). *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares.
- Krauze, E. (2017). Arqueología del populismo. En A. Rivero (coord.). *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump* (pp. 17-20). Madrid: Tecnos.
- Lissidini, A. (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, 7 (12), 169-200.
- (2008). La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria? *C2D Working Paper Series*, 25, 1-35.
- Lozano, A. (2020). ¿Cuál es el estado actual de los proyectos anticorrupción en el Congreso? *Angelicalozano.co* [blog], 3-12-2020.
- Medellín y Bogotá: el agua y el aceite en los resultados de la consulta. (2018). *Semana*, 26-6-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3sgDJB9>.
- Mudde, C. y Rovira, C. (2017). *Populism. A very short introduction*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>.

- Palomino, S. (2017). El pueblo de Colombia que le dijo no a la explotación minera. *El País*, 27-3-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3gsFtBG>.
- Paquete de proyectos anticorrupción llegará al Congreso con mensaje de urgencia. (2018). *El Espectador*, 30-8-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3GrDaJN>.
- ¿Por qué es tan cara la Consulta Anticorrupción? (2018). *El Tiempo*, 23-7-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3seq2Tn>.
- Presidencia de la República (2018). Declaración del Presidente Iván Duque Márquez al finalizar la reunión con voceros de la Consulta Anticorrupción. Disponible en: <https://bit.ly/35QIbz9>.
- (2020). Con Ley de Pliegos Tipo, Colombia cuenta con una herramienta eficaz en la lucha contra la corrupción: Duque. Disponible en: <https://bit.ly/3snoVB0>.
- Ramírez Nárdiz, A. (2009). Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (la experiencia de San Juan de Alicante). *Cuadernos Constitucionales Fadrigue Furió Ceriol*, 66, 127-144.
- (2012). *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*. Madrid: Dykinson.
- (2014). La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa. *Revista de Derecho Político*, 90, 177-210. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.90.2014.13160>.
- (2015). ¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa. *Revista de Derecho Político*, 94, 183-218. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.94.2015.15741>.
- (2019). Análisis de la democracia participativa colombiana. A propósito del plebiscito por la paz de 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 171-203. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.06>.
- Rubio Núñez, R. (2006). Venezuela. La pesadilla revolucionaria y el camino hacia el totalitarismo. *La Ilustración liberal: revista española y americana*, 29, 89-100.
- (2007). La guerra de las democracias. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 16, 79-107.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2015). La aventura de la transparencia. *Revista española de la transparencia*, 0, 5-6.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de la razón práctica*, 91, 2-6.
- (2007). *¿Qué es la democracia?* México DF: Taurus.
- (2016). *La democracia en 30 lecciones*. Bogotá: Taurus.
- Schumpeter, J. A. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Volumen II. Barcelona: Página Indómita.
- Suiza no quiere minaretes islámicos. (2009). *BBC Mundo*, 29-11-2009. Disponible en: <https://bbc.in/3rrztje>.
- Suiza rechaza en un referendo el establecimiento de un ingreso mensual incondicional para toda la población. (2016). *BBC Mundo*, 5-6-2016. Disponible en: <https://bbc.in/3LbHIrc>.
- Tasco (Boyacá), el primer municipio de la historia de Colombia que revoca un alcalde. (2018). *El Espectador*, 30-7-2018. Disponible en: <https://bit.ly/34hSSKz>.

- Vega, P. de (1998). Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual. *Working Papers: Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 141, 1.
- Weyland, K. (2001). Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative politics*, 34 (1), 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422412>.
- Zúñiga, L. y Valencia López, H. (2016). Ciudadanía y democracia en Cartagena: entre la exclusión social y el clientelismo político. *Reflexión política*, 36, 144-157. Disponible en: <https://doi.org/10.29375/01240781.2658>.