

Debate y producción de leyes en el congreso colombiano. Un análisis desde la democracia deliberativa y la jurisprudencia de la Corte Constitucional*

Discussion and Production of Laws in the Colombian Congress. An Analysis from Deliberative Democracy and The Jurisprudence of the Constitutional Court

GERARDO A. DURANGO ÁLVAREZ**

Los ingleses creen ser libres porque eligen a su parlamento para que legisle. Se equivocan, sólo son libres un día, el de las elecciones. Al día siguiente son más esclavos que cualquier otro pueblo.

Rousseau

Resumen

Analizar el principio democrático como mecanismo legitimador de las reglas democráticas y procedimentales sobre la formación de las leyes en

Artículo presentado el 20 de marzo de 2012. / Aprobado el 15 de abril de 2012.

- * Este artículo hace parte de la investigación denominada: *Democracia deliberativa, retos y perspectivas*, financiada por la Dime, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Este artículo contó con la participación de los auxiliares de investigación: Mayda Marín Galeano, José Valencia, Camilo Grajales, Silvia Ortiz, Juan David Uribe y Armando Ramírez Gómez.
- ** Doctor en Derecho: derechos fundamentales, Universidad Carlos III de Madrid (España), Magíster en Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid, profesor Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Director del grupo de investigación: Derechos fundamentales y teoría política, clasificado en Colciencias. Autor de los siguientes libros: *Inclusión y desarrollo de las acciones positivas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*, Diké-Universidad Nacional, 2011. *Democracia deliberativa y derechos fundamentales*, Bogotá, Temis, 2010 y *Habermas y los derechos fundamentales*, Universidad Autónoma Latinoamericana, 2006. gerardodurango@yahoo.es.

el Congreso colombiano, adquiere relevancia cuando se busca identificar cómo funciona el debate y la argumentación en la elaboración previa de los proyectos de ley en un Estado democrático de derecho como el colombiano. En este sentido, el procedimiento legislativo está ligado al principio democrático imparcial, requisito esencial de la participación y deliberación de los proyectos de ley en el Congreso. De allí la importancia del respeto y aceptación de unas reglas democráticas mínimas y válidas dentro de un Estado democrático y consagradas en la Constitución, tales como: garantía y respeto a los derechos fundamentales de las minorías a la participación política, controles previos y a posteriori -control constitucional, acciones públicas de inconstitucionalidad y demandas ciudadanas- de los procedimientos legislativos, publicidad de las sesiones de Cámara y Senado, entre otras.

Palabras clave: Debate, argumento, Congreso, Corte Constitucional, control previo, normas.

Abstract

Rethinking the rules of democracy on the formation of laws in the Colombian Congress makes sense when looking to protect debate and argument on the prior preparation of standards. We also intend to strengthen the democratic principle, so that the debate in Congress is comprehensive, transparent and rational. Thus, Congress is linked to the democratic principle impartial essential requirement of participation and deliberation of bills in Congress, even when approved by absolute majority, in this is respect and acceptance of minimum democratic rules , spaces and guarantee respect for fundamental rights of minorities and controls pre- and post-constitutional control, public actions and citizen suits constitutional-democratic States' own legal.

Key words: Discussion, argument, Congress, Constitutional Court, Control, rules.

Introducción

El presente artículo es producto de la investigación : *Democracia deliberativa, retos y perspectivas*, enfocada en el análisis conceptual sobre la democracia deliberativa¹ y su aplicación al interior del Congreso, con relación a los debates, vicios de procedimiento –formal, que pueden ser subsanables² y materiales, que son insubsanables³ por inconstitucionales– y deliberación que se llevan a cabo en la producción de leyes por parte de este órgano, desde el principio democrático⁴ como garante y límite de los procedimientos y debates previos a la formación de las leyes por parte del Congreso. Se pretenden, igualmente, identificar algunas sentencias relevantes sobre la democracia deliberativa, abordadas por la Corte Constitucional, respecto de la forma como el Congreso debate y argumenta sobre los proyectos de ley cuando ésta ejerce el control⁵ integral de

- 1 La democracia deliberativa ha sido expuesta con diferentes matices por autores como Joseph M. Bessette, Jon Elster, Jürgen, J. Habermas, Joshua Cohen, John A. Dryzek, Carlos Santiago Nino, Adela Cortina, R. Gargarella, John Rawls, Amy Gutmann, James Fishkin, Dennis Thompson y Seyla Benhabib, entre otros.
- 2 Sobre los vicios subsanables, el parágrafo final del Artículo 241 de la Constitución Política, establece al respecto que: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto”. La Sentencia 737 de 2001 se refiere, igualmente, al tema, aduciendo que este se configura cuando tales vicios recaen o afectan los elementos esenciales de la ley.
- 3 Sobre los vicios insubsanables, la Ley 5ª de 1992, estipula en su Artículo 5 que: “en desarrollo y aplicación de este reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política: el vulnerarse las garantías constitucionales”. Este tipo de vicio hace relación a los vicios materiales.
- 4 El principio democrático posibilita que las normas jurídicas, democráticas, morales, éticas, políticas y pragmáticas sean debatidas argumentativamente según los múltiples intereses y opciones racionales. J. Habermas entiende el principio democrático como aquel espacio que permite la “formación discursiva de la opinión y de la voluntad, donde los ciudadanos ponen en práctica su derecho a la autodeterminación política”. Habermas, J. *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, (p. 172).
- 5 El Art. 241 de la Constitución Política establece que a ella corresponderá: “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los

constitucionalidad de las leyes –formales y materiales– en tanto garante suprema de la Constitución. La inclusión de argumentos y contra-argumentos en el debate realizado por el Congreso, posibilita la concreción del derecho fundamental a la participación política en igualdad de condiciones de todas las corrientes políticas que tienen cabida en el Congreso. Como lo expresó la Corte en la Sentencia C-872 de 2002, al explicar que:

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren entonces pleno sentido si se tienen en cuenta esos objetivos, pues ellos buscan proteger el diseño de forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea amplio, transparente y racional.

De esta manera, el Congreso está ligado al principio democrático imparcial, requisito esencial para ampliar la participación y deliberación de los proyectos de ley en él, incluso cuando estas son aprobadas por mayorías absolutas; en esto consiste el respeto y aceptación de unas reglas democráticas mínimas, tales como mayores espacios de garantía y respeto a los derechos fundamentales de las minorías y unos controles previos y a posteriori –control constitucional, acciones públicas de inconstitucionalidad⁶ y demandas ciudadanas– de las actuaciones de los congresistas.

Desde esta perspectiva, se quiere plantear la importancia de complementar la democracia representativa con mecanismos de legitimidad propios de la democracia deliberativa, con el fin de construir espacios públicos de deliberación que legitimen la toma de decisiones en un sistema democrático de derecho. Por consiguiente, el Congreso como órgano repre-

ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”. En este sentido, la participación ciudadana en el ejercicio democrático de protección de la Constitución, fortalece los espacios deliberativos.

- 6 Al respecto, la Sentencia C-614 de 2002 expresó lo siguiente: “El sentido del control por vicios de forma es el de permitir a los ciudadanos, particularmente a quienes han estado próximos a los debates parlamentarios, la oportunidad de plantear ante la Corte las deficiencias en el trámite de un proyecto que en su concepto tengan como consecuencia la inconstitucionalidad del mismo”.

sentativo, está llamado a la elaboración de normas imparciales producto del debate público, sustentado en argumentos y en el respeto a normas universales –legitimidad–, producto de procedimientos transparentes, deliberativos e igualitarios –legitimación–. Así, respecto a la legitimidad en la producción de normas por parte del parlamento, es clave el planteamiento de J. Bohman cuando menciona que:

cuando no hay demandas públicas ni control público, estas mismas instituciones organizativas se vuelven dependientes de formas de poder no democráticas. Este tipo de intercambio entre las instituciones y el público es tan importante para la democracia deliberativa como lo es la calidad de las discusiones y los debates públicos entre los ciudadanos y el parlamento, pues los debates públicos no sólo permiten innovación y cambio democrático; también hacen que las instituciones que organizan la deliberación sean más sensibles y eficaces (Bohman, 1996:134).

La importancia del debate público deliberativo ha sido sustentado, por otro autor como S. Nino, quien establece que en el “aseguramiento del proceso democrático, se debe cuidar que el debate deliberativo asegure la participación de todos en igualdad de condiciones”. (Nino, 1996:129). Desde este planteamiento, la democracia deliberativa⁷ parte de la necesidad de validar, algunas reglas imparciales⁸ del discurso democrático, reglas necesarias e imprescindibles para instituciones democráticas como el Congreso colombiano, donde la producción de normas responde, por lo general, a acciones estratégicas⁹ más que a mecanismos deliberativos

7 Nino establece que en el aseguramiento del proceso democrático, los jueces deben cuidar del debate deliberativo en tanto asegure la participación de todos en igualdad de condiciones. *Ibíd.*, p. 129.

8 En este punto, por ejemplo, las reglas básicas e imparciales de producción de normas de R. Alexy, pueden expresarse de la siguiente manera: a) quien pueda hablar puede tomar parte en el discurso, b) todo hablante debe, cuando se le pide, fundamentar lo que afirma, c) quien pretende tratar a una persona de manera distinta a otra está obligado a fundamentarlo, d) quien afirma una proposición normativa debe aceptar las consecuencias en el evento que le fuera aplicable. Alexy, R. *Teoría de la argumentación jurídica*. (P. 79).

9 Para Habermas, la acción estratégica domina y promueve relaciones sociales orientadas al éxito y cálculo, siendo manejadas por el sistema administrati-

como se sustentará posteriormente. Valga mencionar como ejemplo, la sentencia C-947/99, donde la Corte declara inexequible, por vicios de procedimiento, una iniciativa de proyecto de ley planteada por el Congreso, cuando contenía materias reservadas al ejecutivo¹⁰. Por su parte, la importancia de tener presente el principio de publicidad es abordado en la sentencia C- 179/02, allí expuso la Corte, la necesidad de que los informes de las comisiones deben ser conocidos por las plenarias de las cámaras antes de ser sometidos a aprobación, pues sin dicho conocimiento previo no es posible entender que el debate y la decisión realmente existieron. –Esto en armonía con el artículo 144 de la Constitución Política, en tanto establece como regla general que las sesiones de las cámaras serán públicas–. Otra sentencia importante al respecto, es la que declara inconstitucional el Estatuto Antiterrorista¹¹, por el cambio repentino de proceder y sin justificación, de varios representantes quienes anteriormente habían respaldado el Estatuto.

Igualmente puede ser ilustrativo, la forma como en el 2011, el Consejo de Estado anula la elección del Consejo Nacional Electoral, toda vez que la ley establece la publicidad en la elección de los magistrados y en este caso la votación fue secreta¹².

Ante este tipo de acciones estratégicas –en términos habermasianos– que se imponen por encima de la deliberación, la Corte Constitucional colom-

vo y político, no por el mundo de la vida, que, todo lo contrario, se basa en acciones comunicativas. En el mundo de la vida, los sujetos han de buscar el entendimiento. Este se comprende como “la obtención de un acuerdo entre los participantes acerca de la validez de una emisión”. Habermas, J. *Conciencia Moral, y Acción Comunicativa*. (Págs. 125-128 y 172).

- 10 Así, dijo la Corte que: “las disposiciones legales mediante las cuales se crea, suprime, modifica o transforma una entidad del orden nacional, que incida en la estructura de la administración nacional, no hace parte de aquellas que pueden ser objeto de proyecto presentado en el seno de las cámaras por miembros del Congreso”. El proyecto pretendía transformar el Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe en Empresa Social del Estado.
- 11 El Acto Legislativo 02 de 2003, buscaba *modificar los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de enfrentar el terrorismo*.
- 12 El fallo indica que la elección violó el artículo 133 de la Constitución, dado que las votaciones no se hicieron públicas.

biana ha planteado, en su jurisprudencia,¹³ que en la elaboración de las normas por parte del legislador, este debe cumplir con las condiciones propias de una deliberación pública y respetuosa de la voluntad democrática, pues es a este órgano a quien le corresponde la elaboración de las leyes para todos los ciudadanos. En este contexto, menciona Gargarella (1997:145), que los jueces en la democracia deliberativa deben asegurar, tanto el debate legislativo propio de los procesos democráticos, como la participación de los ciudadanos en la conformación de las reglas y principios democráticos que los rigen.

El principio democrático se concreta, por consiguiente, en diversos mecanismos participativos constitucionales¹⁴ imprescindibles y esenciales en la producción y debate previo de las normas, tales como la publicidad, el respeto de las opiniones y propuestas de las minorías, imparcialidad, etcétera. Por consiguiente, para el desarrollo del artículo se partirá de dos interrogantes básicas que servirán de referente. Así, se pregunta en primer lugar si las prácticas seguidas por el Congreso colombiano para la elaboración de las normas retoman solo las pautas establecidas por la democracia representativa, o también incluyen pautas y conceptos de la democracia deliberativa en los debates previos a la elaboración de las leyes. En segundo lugar, se cuestiona si las prácticas existentes en el Congreso colombiano, en los debates previos sobre la producción de normas, promueven u obstaculizan la puesta en práctica de la democracia deliberativa.

13 Ver al respecto las Sentencias C-222 de 1997, C -760 de 2001 y C-1147 de 2003.

14 En cuanto a los mecanismos deliberativos necesarios para la presentación de los proyectos de ley y de Actos Legislativos, por parte del Congreso colombiano, la Constitución Política de 1991, consagra los siguientes:

- Art. 144. Publicidad de las sesiones.
- Art. 145. Integración del quórum.
- Art. 146. Mayorías para aprobar las leyes.
- Art. 157. Cumplimiento de la exigencia de los debates reglamentarios en las comisiones y en las plenarias.
- Art. 160. Respetarse el período mínimo entre debates.
- Art. 161. Integración de comisiones accidentales de ambas cámaras cuando surgen discrepancias.
- Art. 375. Exigencia de ocho debates en dos periodos ordinarios y consecutivos para que un proyecto de acto legislativo sea norma constitucional.

Con el fin de responder a los anteriores cuestionamientos, se parte del análisis de la normativa constitucional positivizada en los Artículos 157¹⁵ y 176 de la Ley 5ª de 1992,¹⁶ en tanto allí se establecen los lineamientos generales y controles que obligan al legislador al debate previo de las normas y a seguir los procedimientos establecidos, en tanto este es un órgano que debe promover y garantizar los espacios democráticos y dialógicos propios de la democracia representativa (I). En segundo lugar, se analiza el control realizado por la Corte Constitucional¹⁷ y los ciudadanos

15 Este artículo desarrolla el principio democrático al que nos hemos referido anteriormente. Dice así el Artículo 157. "Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno".

16 La Ley 5ª de 1992 establece la obligación de la discusión de los proyectos presentados ante el Congreso de la siguiente manera:

- Art. 94. Término del debate, el cual empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación.
- Art. 95. Asistencia requerida.
- Art. 96. Derecho a intervenir de los congresistas, los Ministros y funcionarios invitados.
- Art. 97. Regla de las intervenciones.
- Art. 98. Interpelaciones.
- Art. 99. Alusiones en los debates.
- Art. 100. Réplica o rectificación.
- Art. 103. Número de intervenciones.
- Art. 116 a 119. Quórum deliberatorio y decisorio requeridos.
- Arts. 105 y 104. Imposibilidad de intervenir sobre determinados asuntos y mediante la lectura de discursos escritos.
- Art. 108. Cierre del debate por suficiente ilustración.
- Art. 157. Iniciación del debate.
- Art. 158. Discusión sobre la ponencia.
- Art. 176. Deliberación de los Congresistas y los Ministros luego de la explicación del ponente de la significación y el alcance del proyecto.

17 Sentencia C-668/04. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, parcial, del Acto Legislativo N° 01 de 2003 "por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones", manifestó la Corte sobre la importancia de llevar a cabo la totalidad de los debates, hasta

sobre el cumplimiento de los respectivos debates previos a la aprobación de las normas. En este contexto, la democracia deliberativa, plantea la necesidad del debate, la deliberación y la argumentación previa a la votación y toma de decisiones por parte del Congreso como órgano deliberante (II).

A continuación se hará un análisis sobre la democracia representativa para, desde allí, identificar algunos elementos propios de la democracia deliberativa y la forma como el Congreso colombiano retoma o incluye la deliberación en los debates previos a la elaboración de las normas.

I. Apuntes sobre la democracia representativa

La democracia representativa¹⁸ sitúa como eje central de gobernabilidad, las propuestas y decisiones del parlamento o asamblea de corte representativo, en el voto ciudadano –cada cuatro años– para elegir a sus representantes a corporaciones públicas, en las elecciones internas en la escogencia de sus representantes,¹⁹ en el elitismo de un cuerpo de dirigentes capaces y debidamente seleccionados por el electorado para que interprete los intereses globales de los electores, entre otros. Estos mecanismos formales no posibilitan una inclusión de los ciudadanos en los debates públicos, pues son los representantes quienes toman las decisiones sin contar con el electorado en la producción normativa.

agotarlos en su totalidad, para no quedar viciados de inconstitucionalidad conforme al Art. 375 Constitución Política.

18 Algunos referentes de la democracia representativa se encuentran, por ejemplo, en el Art. 2º de la Constitución francesa de 1791, donde se expresa que “todos los poderes residen primitivamente en la nación. La nación no puede ejercerlos sino por delegación”. Según Carré De Malberg, en este artículo se encuentra el sustento teórico de la democracia representativa. Para este autor, los revolucionarios de 1791 encontraron en este modelo democrático representativo un camino intermedio para eludir la monarquía absoluta y la democracia directa y radical.

19 Solo hasta el año 2003, mediante el Acto Legislativo 01, se modificó el Artículo 108 de la Constitución, con el fin de democratizar internamente a los partidos políticos.

Para algunos teóricos como Sartori (1999) y Laporta (2000), por ejemplo, en la democracia representativa “las mayorías” no se encuentran suficientemente capacitadas para debatir opiniones públicas y comunes, ya que esta es una función propia de los representantes elegidos por el pueblo –concepción elitista de la democracia–. Por su parte, para R. Gargarella (1997) la democracia representativa no fue pensada en sus orígenes como un ejercicio conducente a que los ciudadanos se autogobernaran, sino como un mecanismo para evitar los abusos de las facciones mayoritarias y para legalizar el gobierno. Para este autor, la importancia de establecer una “distinción”, entre representantes y electorado, parte del temor a que las mayorías se apropien del orden institucional. Esta tesis fue claramente defendida por Madison en su escrito más importante, *The Federalist* Nro. 10, donde sustenta la necesidad de establecer un sistema de gobierno basado en la representación, defendiendo la misma, por “su capacidad para refina(r) y amplia(r) la voz pública, pasándola por el tamiz de un cuerpo escogido por los ciudadanos”.²⁰

Así pues, la democracia representativa, desde sus orígenes, fue apática a la deliberación y participación ciudadana en los asuntos que les afectan directamente y con la intención de dejar el control de los ciudadanos a unos pocos elegidos democráticamente.

A reglón seguido, y en términos generales, se presentan algunas críticas²¹ a la democracia representativa, dentro de las cuales se pueden enunciar las siguientes:

1. La democracia representativa no ha posibilitado el fortalecimiento de un ciudadano autónomo, en tanto este se limita a ser un sujeto pasivo en las elecciones, siendo activo solo el día de las elecciones de los candidatos a las corporaciones públicas.
2. Existencia de una crisis generalizada en los partidos políticos, que se manifiesta con especial interés en el aumento de la exclusión a los

20 Gargarella, R. “La comunidad igualitaria y sus enemigos. Liberalismo, republicanism e igualitarismo”. En: Andrés Hernández (ed), *Republicanism Contemporáneo*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2002, p. 79.

21 Ver al respecto: Durango, Gerardo. *Democracia Deliberativa y derechos fundamentales*, Temis. Bogotá, 2006.

ciudadanos de los principales debates públicos, convirtiéndolos, en términos de Vallespín, en “meros objetos de procesos que se escapan a su control, no en los sujetos activos que presupone la ciudadanía democrática” (Vallespín, 2000: 17).

3. La democracia representativa no ha logrado disminuir el elitismo existente al interior de los partidos políticos, situación que no ha permitido una democratización de los mismos.
4. Los grupos políticos que logran representatividad se dedican a devolver favores políticos, al tráfico de influencias y, en muchas ocasiones, al sostenimiento de individuos vitalicios en el poder. Como resultado, el voto se convierte en un mecanismo formal.
5. Existen reticencias a debatir proyectos de interés social por encima de los intereses particulares, situación que ha llevado a lo que comúnmente se llama “el despotismo representativo”. La ciudadanía –por todo lo anterior y por mucho más– se aleja cada día de los espacios de discusión pública.
6. Las asimetrías sociales, manifiestas en la práctica –renta, educación, vivienda, salud, entre otras–, propiciadas muchas veces desde las mismas leyes, obstaculizan que los principios de la libertad e igualdad no pasen de ser más que conceptos formales y abstractos.

Si bien la democracia representativa ha realizado aportes relevantes tales como: participación en la toma de decisiones, mayor representación de las minorías, ampliación de proyectos políticos y constitucionales, posibilidad de elecciones periódicas, etc., esta necesita de una mejor y mayor capacidad deliberativa por parte de los ciudadanos y tener la posibilidad real de incidir en las decisiones que toman los representantes por medio de las normas. Al respecto, Benjamín Barber afirma: “Los hombres y mujeres que no se hacen responsables a través de la deliberación, la decisión y la acción común de las políticas que determinan sus vidas en común en realidad no son libres en absoluto, por mucha seguridad, derechos privados y libertad de que disfruten” (Barber, 1998: 172). Al referirse a este modelo de democracia sin posibilidad de participación, Habermas ha dicho que: “la implementación de los derechos políticos fundamentales en el marco de una democracia de masas significa, por un lado, la

generalización del rol del ciudadano, pero por otro, significa también la segmentación de ese rol respecto a los problemas efectivos de decisión, significa que la participación política queda vacía de contenidos participativos” (1998: 189).

En este sentido, Cass R. Sunstein sostiene que el gobierno moderno carece tanto de democracia como de deliberación. A veces los resultados son insuficientemente democráticos, en el sentido de que no son sensibles a los juicios del público. Afirma también que en ocasiones son insuficientemente deliberativos, en la medida que reflejan presiones de grupos privados, poco interés para incentivar una información adecuada y carencia de un verdadero proceso de justificación (2001: 319).

Como puede colegirse, la poca participación ciudadana en los debates públicos, aunada a la alta abstención existente, la corrupción generalizada en los diversos órganos del Estado y las pocas garantías a la oposición política, entre otros factores, hacen de la democracia representativa un sistema alejado de la ciudadanía; de allí la necesidad de complementar la democracia representativa con mecanismos de legitimidad propios de la democracia deliberativa, en tanto ésta posibilita construir espacios públicos de deliberación que legitiman la toma de decisiones en un sistema democrático de derecho por parte de quien ostenta el poder –es en este sentido que se valida la propuesta señalada por Peter Häberle al hablar de una “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” (2010: 149)–. Dentro del modelo representativo se encuentra el Congreso colombiano, quien está llamado a la elaboración de normas imparciales producto del debate público, sustentado en argumentos y en el respeto a normas universales –legitimidad,²² producto de procedimientos trans-

22 Desde el punto de vista analítico, no se ha examinado bien la diferencia entre legitimidad y legitimación. La legitimidad tiene que ver con los constructos y referentes universales de fundamentación y justificación de las normas existentes en los Estados democráticos de derecho. La legitimidad del Estado se sustenta, por ejemplo, en la garantía y reconocimiento de los derechos fundamentales a los individuos y grupos por parte del mismo. Puede decirse que un gobierno no es legítimo, solo por el hecho de contar con un respaldo popular o aceptación fáctica general. La legitimidad establece que el gobierno debe seguir y aceptar unos referentes universales que validan el respeto a esas normas y principios generales. Como expone Serrano Gómez, “las condiciones estructurales o formales (en el sentido de que no definen

parentes, argumentativos e igualitarios y legitimación²³-. Como sostiene Bobbio, “todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimación es, pues el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal” (1997: 34).

Por tanto, la legitimación entendida como manifestación y del poder del Estado colombiano, se ha venido expresando en la utilización de la ley y la Constitución para beneficio propio –por ejemplo el intento de segunda reelección del presidente Uribe–, en la poca aceptación de los principios constitucionales, la escasa garantía de los derechos fundamentales, la mínima autonomía de poderes públicos, la toma de decisiones influenciadas por grupos mafiosos,²⁴ el insuficiente respeto a los grupos minoritarios, etcétera. La creación de normas por parte del poder de manera arbitraria y sin deliberación, aleja la legitimación de las justificaciones imparciales de producción de normas acordes con la legitimidad. Como se ha mencionado, la legitimación está asociada a aquellos mecanismos propios del poder que permiten identificar –en términos habermasianos–²⁵ cómo y por qué las instituciones existentes –o las recomendadas– son adecua-

el contenido de la decisión) son las que nos permiten determinar un criterio racional para criticar a los diversos contextos empíricos”. Serrano Gómez, E. (1994). *Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona: Anthropos (p. 129).

- 23 La legitimación, por su parte, tiene que ver con la aceptación social y política por parte de los ciudadanos de las normas aplicadas por quien toma las decisiones e impone el poder. Por tanto, pueden existir gobiernos con una amplia aceptación social –legitimación–, pero sin referencia y aceptación de los fundamentos normativos, fundamentos de la legitimidad.
- 24 La institucionalidad cooptada no permite que la legitimidad en la que debe apoyarse el Estado de derecho respete las mínimas reglas imparciales de la democracia. Así por ejemplo, entre 1970 y 1991, Colombia estuvo 17 años en estado de sitio, como se llamaba en la Constitución de 1886. A esto se le debe sumar que el Congreso colombiano se encuentra altamente cuestionado por la investigación de 73 miembros del Congreso y 30 condenados y encarcelados por sus vínculos con los grupos paramilitares para el momento en que se escribe este trabajo. La oficina del Fiscal General ha entregado información a la Corte Suprema que facilitará la investigación de cinco miembros, pues expone sus vínculos con grupos de la guerrilla.
- 25 Habermas, J. (1986). *Teoría de la acción comunicativa* (Tomo I). Madrid: Taurus (p. 189).

das para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los principios constitutivos de la sociedad, esto es, la legitimidad. Como menciona el autor, el que las legitimaciones sean convincentes o que la gente crea en ellas es algo que depende, a todas luces, de situaciones empíricas, en tanto permiten aplicar al caso concreto reglas básicas del discurso²⁶ –básicas para el funcionamiento de la democracia deliberativa como se expone a continuación–, tales como:

- Cualquier sujeto capaz de lenguaje y acción puede participar en el discurso en igualdad de condiciones
- Cualquier participante en el debate puede problematizar argumentativamente cualquier afirmación o proyecto presentado
- Cualquier persona puede introducir en el discurso nuevas afirmaciones o proposiciones
- Cualquiera puede expresar sus posiciones, deseos y necesidades
- No puede impedirse a ningún hablante hacer valer su derecho a la réplica y contrarréplica establecidos en la norma.

1.1 Algunos conceptos sobre democracia deliberativa

La democracia deliberativa plantea, según C. Sustain (1993: 193), la necesidad de la participación política de los afectados en la toma de decisiones, situación que lleva a que este tipo de democracia se aparte de las preferencias individuales propias de la democracia representativa. Por su parte, R. Dworkin sustenta que en la democracia deliberativa el gobierno se encuentra sujeto a condiciones de equiparar en derechos de igualdad a todos los ciudadanos; precisa al respecto “que las decisiones colectivas deben ser tomadas por instituciones políticas cuya estructura, composición y prácticas traten a todos los miembros de la comunidad como individuos, con igual consideración y respeto” (2004: 117). En tal procedimiento, los participantes se ven como iguales entre sí; aspirando a defender la participación mediante razones y argumentos propios

26 Estas reglas ideales son referentes esenciales en democracias en transición como la colombiana. Ver al respecto: Habermas, J. (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península (pp. 116 y 117).

de un pluralismo razonable, esto es, aceptando nuevos argumentos si los consideran igualmente razonables; y están dispuestos a cooperar de acuerdo con los resultados de tal discusión, considerando esos resultados como obligatorios (Cohen: 1995: 95, 105).

Los procedimientos democráticos deliberativos de producción imparcial de normas deben aproximarse, tanto como sea posible, a situaciones contrafácticas como la igualdad en la participación democrática, ausencia de constreñimiento externo a quien participa en la deliberación pública, transparencia y no manipulación de la información pública, inclusión en igualdad de condiciones de grupos excluidos socialmente, entre otras.

Desde este punto de vista, concepciones normativas de la democracia, como la deliberativa, sustentan, precisamente, que la mera regla de la mayoría es un recurso necesario y válido en los actuales Estados democráticos de derecho, pero insuficiente para la adopción de decisiones imparciales tomadas de forma deliberativa y consensuada. Con razón afirma Payne que la finalidad de la democracia deliberativa “es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones” (2002: 190).

Desde esta perspectiva, la deliberación incluye dos mecanismos:

- a) Deliberar sobre los hechos –el procedimiento para llevar a cabo acciones y cómo realizarlas, partiendo, por lo general, de acciones estratégicas–
- b) Deliberar sobre la mejor manera como se ha de avenirse la imparcialidad de una norma –la mejor decisión para ese determinado caso–²⁷.

27 Una de las críticas más comunes a la democracia deliberativa es que los intelectuales y expertos en ciertos temas, cuentan con mayores oportunidades de influir en los ciudadanos, pues estos están poco informados para deliberar en la esfera pública. Susan C. Stokes expone varias de las desviaciones de la deliberación; a su parecer, hay autores privados e interesados que intervienen en los debates generales para convencer al público de efectos causales erróneos de las políticas. Por lo cual el público presiona a los legisladores para decidir de forma errónea. Ver sobre este tema: Stokes, Susan (2001). “Patologías de la deliberación”. En: Jon Elster. *La democracia deliberativa* (p. 167).

Por consiguiente, la democracia deliberativa, al legitimarse mediante los espacios públicos de participación, posibilita la institucionalización de los reclamos provenientes de los intereses tanto individuales como colectivos. Un referente fundamental para justificar la importancia de la democracia deliberativa lo encuentra Habermas en la fuerza social de la sociedad civil, que desde la manifestación proveniente del *mundo de la vida*, constituye, considerada en conjunto, una red de acciones comunicativas que influyen en la toma de decisiones por parte del gobierno. Estas manifestaciones del mundo de la vida pueden ser entendidas y asumidas por los códigos especiales de los sistemas de acción autorregulados y a la inversa. En este sentido, el núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos decantados públicamente, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados (Habermas, 1998:125).

Con los anteriores elementos teóricos se pretende, a continuación, analizar los debates previos a la elaboración de las normas en el Congreso colombiano y la forma como este se aproxima o aleja del modelo deliberativo.

II. El debate previo en la producción normativa de las leyes en el Congreso colombiano

Entre los controles a los debates en el Congreso,²⁸ previos a la aprobación de las normas, está el de los actos legislativos realizado por la Corte

28 Entre los diversos órganos que integran las ramas del poder público, tanto por su origen como por su funcionamiento, el Congreso es el órgano representativo por excelencia, debido a que en las elecciones que tienen lugar para su conformación, existe un número plural de fuerzas políticas que compiten y obtienen escaños en su interior y, principalmente, porque su funcionamiento debe respetar reglas de juego previstas para que la pluralidad de fuerzas políticas tengan oportunidad de manifestar, de forma útil, sus opiniones y pareceres (Sentencia C-730/11).

Constitucional, quien pretende vigilar que los procedimientos deliberativos legislativos²⁹ se ajusten a las normas existentes y a la Constitución –dichos procedimientos democráticos han de ser imparciales y ajustados a la misma–. Este control al principio democrático del debate sobre las normas³⁰ se concreta en la acción pública de constitucionalidad, ejercida por la ciudadanía ante la Corte Constitucional colombiana, quien por vicios³¹ de forma –Artículo 241 de la Constitución–, identifica aquellos vicios de procedimiento y trámite en los proyectos de ley que adolezcan de una deliberación previa a la votación, acorde a las competencias propias de un órgano deliberativo como es el Congreso, conforme el Artículo 157 de la Constitución y 176 de la Ley 5ª de 1992. Así, cuando se presenta tal situación, la Corte examina y corrige tal situación, declarando inconstitucional la disposición normativa en cuestión. En algunos casos, esta permite abrir un espacio de deliberación con el Congreso, cuando el o los proyectos son enviados de nuevo a este órgano para que corrija los posibles vicios presentados en el trámite y los someta de nuevo a la discusión.

De esta forma, los debates previos a la aprobación de las leyes son analizados en varias sentencias, siendo una de las primeras la C-222 de 1997. En esta ocasión, la Corte mencionó la importancia del concepto *debate* al interior del Congreso, diferenciándolo con la votación. Para la Corte, el debate dentro del Congreso implica el intercambio de ideas, conceptos y razonamientos, en pro o en contra de los proyectos presentados. Así, señaló que el debate:

29 Sentencia C-668/04.

30 En la sentencia C-041 de 2005, la Corte sustenta la necesidad de vigilar que el principio democrático de la representación y la deliberación se cumpla a cabalidad dentro de los trámites de producción normativa.

31 En la Sentencia C-501/01, la Corte señaló que los vicios de forma “son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales”.

En manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión –esencial a él– y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

Con relación al debate previo a los proyectos de ley, validados desde el principio democrático, sostuvo, en la Sentencia C-760 de 2001, que el debate es “la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia”. Adujo, así mismo, que faltando el debate, la votación subsiguiente debe considerarse igualmente inválida, pues aun cuando el debate y la aprobación son etapas identificables del proceso parlamentario, la votación de un texto, por parte del Congreso, no es más que la decisión que adopta una mayoría, como conclusión del debate en el cual han participado tanto mayorías como minorías. Por tanto, la deliberación, es un aspecto esencial del debate. En virtud de lo anterior, se percibe que la votación no puede concebirse independientemente del debate y discusión dentro del Congreso.

Sobre el debate³² y votación final del proyecto de ley afirmó, en la Sentencia C-1147 de 2003, que:

aun cuando la ley y la propia hermenéutica constitucional han establecido una línea diferencial entre los conceptos de debate y votación, precisando que el primero comporta la

32 En la T-1319 de 2001 –sentencia relativa a los medios de comunicación–, expuso la Corte que: “a fin de que el foro sea realmente público y democrático, en el cual se genera una opinión libre, no pueden faltar elementos propios del debate. La ausencia de contradictores torna a la audiencia en cautiva y con reducidas opciones para formarse su propia opinión sobre el tema debatido en el foro”.

discusión o controversia en torno al proyecto de ley puesto a consideración del Congreso, y el segundo el acto colectivo en el que los miembros de la Corporación declaran su voluntad acerca de la iniciativa discutida, con el mismo criterio han aclarado que uno y otro –debate y votación–, constituyen parte esencial del trámite legislativo fijado por el ordenamiento jurídico y, por tanto, son instancias determinantes que deben observarse y cumplirse a cabalidad para que pueda entenderse válido el proceso de aprobación de las leyes.

Un argumento similar mantuvo la Corte en la Sentencia C-801 de 2003, donde planteó que:

A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación. El principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta.

Respecto a la ausencia de deliberación y argumentación dentro del Congreso, la Corte ha señalado, por ejemplo, en la Sentencia C-668 de 2004 que: “le asiste razón al demandante cuando afirma que no hubo discusión en el último debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sobre la reforma al artículo 299 de la Constitución a que se refiere el artículo 16 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, norma ésta que por los antecedentes a que era objeto de opiniones distintas a la finalmente aprobada en el seno del Congreso, como fácilmente puede observarse de su tramitación”. Con este argumento, la Corte declara inexecutable el Artículo 16 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, sustentando la falta de deliberación en la aprobación de dicho Acto.

Para la Corte, la necesidad de la deliberación dentro del Congreso es esencial para la protección del principio democrático. Este argumento es sostenido en la C-1041 de 2005, donde se analiza la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004 –reelección presidencial–. En esta sentencia se expuso que los actos legislativos son “una exigencia de la

democracia deliberativa para asegurar que la reforma constitucional sea el fruto de sólidos consensos reforzados que puedan perdurar en el tiempo y en cuya formación todos los intereses relevantes hayan sido seria y serenamente tomados en cuenta". Adujo la Corte que la manera como se manipuló el proyecto en las comisiones y en las plenarias influyeron el proyecto de Acto Legislativo, tergiversando la necesidad del debate parlamentario exigido por la Constitución y la ley. En concreto, indicó la Corte que:

La consecuencia para los casos en que el órgano legislativo o alguna de sus cámaras se reúnen sin que se hayan cumplido los requisitos constitucionales y reglamentarios aplicables la consagra la propia Constitución en el artículo 149, y no es otra que la nulidad de la sesión extraordinaria realizada y la carencia de efectos del acto que en ella tuvo lugar.

Similar situación se presenta en la Sentencia C-141/10, la cual analizó la constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009. En esta se cuestiona el hecho de que en el tercer debate del proyecto en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, se cambió la expresión "*haya ejercido*", por "*haya sido elegido*", en tanto esta frase impedía al presidente en ejercicio o como candidato presentarse para las elecciones de 2010.

Como se percibe, el incumplimiento de los procedimientos y la manipulación en los debates previos a la ley, influyen negativamente en los principios básicos y necesarios en el debate parlamentario como son los de identidad y consecutividad³³. La razón estriba en que al presentarse solo dos debates de los cuatro necesarios exigidos por la ley, se incumplió con los requisitos mínimos del procedimiento legislativo y del Art. 149 Constitucional, cuando establece que: "Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama Legislativa del Poder Público, se efectúa fuera de las condiciones consti-

33 Igual argumento había sostenido la Corte en la sentencia C-737 de 2001, donde recalcó la importancia de concertar "el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta, a fin de que los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas".

tucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes". Como se puede evidenciar, la falta de debate y deliberación al interior del Congreso, con el argumento que no era necesario todos los debates, por venir acompañado de millones de firmas, afecta el mismo procedimiento democrático de producción normativa ya que de entrada se está en presencia de un vicio de inconstitucionalidad tal y como fue expuesto por la Corte en esta sentencia. Este argumento había sido expuesto en la sentencia C -760/00, donde manifestó la Corte que: "En otras palabras, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo", en caso de no darse todos los debates al proyecto, se afecta la esencia misma del procedimiento y por tanto es imposible subsanarlo, tal y como aconteció con la ley en comento.

Con relación al principio de consecutividad e identidad, ha dicho la Corte, en dicha sentencia, que éstos constituyen un instrumento de racionalización y tecnificación del proceso legislativo, los cuales garantizan que las leyes sean el "resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento". Dichos principios afianzan la legitimidad de la instancia parlamentaria, en la medida que "se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo".³⁴ Esto es, permiten que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Por tanto, sostiene la Corte que esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático, en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas

34 Ver al respecto la Sentencia C-501 del 15 de mayo de 2001.

no visibles en el proceso legislativo.³⁵ De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, los principios de consecutividad e identidad contribuyen a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

Con el fin de analizar la idea que tienen los congresistas sobre la democracia deliberativa y su concreción al interior del Congreso, se realizó una encuesta con cinco preguntas abiertas –Los resultados serán sistematizados y ampliados en un trabajo investigativo completo, por ahora son solo un avance de la investigación– a seis senadores, con cuestiones relativas a la democracia deliberativa y su concepción del funcionamiento de la misma dentro del Congreso. Las preguntas formuladas son las siguientes:

Pregunta:

¿Cómo define usted la democracia deliberativa?

Senador 1:

“La democracia deliberativa no se puede concebir como una democracia que no sea deliberativa, que no sea ella la libre expresión de las diferencias en los intereses de opinión, de la participación de los diferentes partidos políticos, del funcionamiento del Congreso, que son ingredientes que hacen parte precisamente de la democracia”.

Senador 2:

Las democracias en el mundo se distinguen precisamente porque motiven a la deliberación. En el caso de Colombia, nuestra Carta Magna define como se hacen las reformas constitucionales, como se hacen las leyes y a su vez, el mismo Congreso le corresponde hacer el control político, del cumplimiento de la constitución y de las leyes. En Colombia tenemos muchos niveles deliberativos, a nivel municipal tenemos los Concejos Municipales, a nivel departamental las Asambleas, y a nivel nacional el Congreso que está integrado por dos cámaras, la Cámara Alta que es el Senado y la Cámara baja que es la Cámara de Representantes”.

35 Ver al respecto la Sentencia C-198 del 21 de febrero de 2001.

Senador 3:

“Es aquella en donde priman las razones y los argumentos, es una democracia de razón, de argumentos, la tradición de esa democracia data de la concepción de la ley en el derecho continental europeo en la que no era la costumbre ni la tradición la que hacía ley como en el derecho insular europeo, era derecho lo que la razón de la mayoría consideraba qué era derecho, en el Congreso de la República, antes de hacer una ley se delibera, y después la mayoría vota, esta es una democracia donde se delibera previamente”.

Senador 4:

“La democracia deliberativa es una democracia donde la gente tiene la posibilidad y la oportunidad de debatir, de opinar, y de decir cualquier idea que no tenga ningún castigo ni ninguna repercusión dentro del Estado, es decir una democracia donde todo el mundo pueda opinar sus ideas y lo que su conciencia le pregunta”.

Senador 5:

“¿Eso qué es? -¿deliberativa?, ¿democracia deliberativa?, búsqüeme ahí, que es la democracia deliberativa, ¿aquí no hay diccionario?, préstemelo por favor”.

Senador 6:

“La democracia deliberativa, podría ser una democracia en la cual al tomar decisiones se delibera con la comunidad”.

Pregunta:

¿Cómo califica la deliberación al interior del Congreso de la República?

Senador 1:

“El Congreso es la mejor expresión de la democracia, distinto al ejecutivo, donde muchas veces sólo se concentra una sola corriente de opinión, en cambio aquí, en el Congreso hay Progresistas, Verdes, Conservadores, Liberales, de la U, de Cambio Radical. Aquí hay de todas las pelambres y todos tienen la posibilidad de poder expresar sus ideas, opiniones, su visión de país, su visión respecto a muchas iniciativas”.

Senador 2:

“Está muy ligada al problema que se trate, y al manejo que le den las directivas si hay unos buenos presidentes, pues obviamente los partidos tienen voceros que hablan en nombre de ellos, y si se quiere una mayor amplitud de las directivas determinan a quien más se le puede dar la palabra para que opine”.

Senador 3:

No responde

Senador 4:

“La deliberación al interior del Congreso es buena, aquí hay gente técnica y el debate es bueno, lo que si no hay es mucha capacidad de autonomía y decisión, toda vez que el proceso de unidad nacional del presidente Santos de una u otra manera mata mucho no sólo la capacidad de deliberar si no de decidir, porque busca es un unanimismo de ideas para apoyar un gobierno, luego el debate se va cayendo, y la deliberación en la democracia se va agotando”.

Senador 5:

“El Congreso es en esencia un órgano deliberativo que toma decisiones, pero yo veo que hay una dificultad, es que la deliberación y la argumentación es importante, pero hay unas mayorías que no las convence la deliberación, entonces uno escucha diciendo los argumentos de tal senador son buenos, y unos los discuten y otros los apoyan, pero a la hora de tomar decisiones, la toman contraria, no votan en consecuencia con el discurso, y hay decisiones de mayorías que hace que la deliberación no tenga resultado concreto, eso es lo más grave, usted puede tener la razón y esto no vale. Le pongo un ejemplo, cuando discutíamos el Acto Legislativo de Regalías en el Congreso, les dijimos a la minoría y a la mayoría, miren que se van a equivocar, le van a quitar la plata a las regiones productoras, las van a centralizar y se van a quedar las entidades territoriales sin los recursos. No nos pusieron cuidado, votaron el Acto Legislativo que defendía el ejecutivo y la semana pasada el presidente de la U., del partido Liberal y Conservador, hicieron una rebelión contra la Ley de regalías, porque hay 200, 300, 400 municipios sin aportes, la deli-

beración nos daba la razón, pero nos impusieron una decisión mayoritaria que hoy la están repensando y muchos han dicho que se arrepienten de esa decisión”.

Senador 6:

“En el interior, le corregiría yo, no al exterior, eso no se da acá, aquí la gente se le cita para escucharla, pero nunca queda plasmada la voluntad del pueblo”.

Pregunta:

3. ¿Qué tan viable sería un Proyecto de Ley con miras a implementar un sistema de rendición de cuentas de los congresistas y ante que institución se podría realizar?

Senador 1:

“No, los congresistas no tienen institución distinta a la del pueblo, el pueblo es el que nos elige a nosotros, no podemos irle a rendir cuentas al presidente de la república, porque no somos dependientes de éste, ni al Contralor General, ni al Procurador General, ni al Fiscal General, uno tiene que rendirle cuentas es al pueblo, no le veo inconveniente a eso, por el contrario ayuda a mejorar la calidad legislativa”.

Senador 2:

“El congresista al inicio de su labor tiene que rendir sus cuentas en la correspondiente secretaria general, tiene que presentar sus declaraciones de rentas, la de su cónyuge y si hay empresas a las cuales esté vinculado, eso tiene que ser presentado en la información”.

Senador 3:

“Ya está el proyecto de ley, está cursando en la comisión primera de la cámara de representantes, es la nueva ley del nuevo estatuto de participación ciudadana, que incluye un capítulo de rendición de cuentas, que incluye a todos los elegidos popularmente incluidos los congresistas”.

Senador 4:

“Es una muy buena idea esto de la rendición de cuentas, en tanto sea obligatoria, incluso me da una buena idea para presentar un proyecto de ley”.

Senador 5:

“No, yo veo que si es necesario, uno generalmente hace rendición de cuentas, pero debería ser una obligación , y eso debe ser ante los electores, lo que pasa es que aquí hay un problema, muchos parlamentarios llegan con maquinarias amarradas, hay compra de votos, los que utilizan mecanismos poco democráticos para hacerse elegir no rinden cuentas. Yo sí creo que es necesario, de manera particular, los electores deben elegirlos, hay parlamentarios que nunca hablaron y otros que hablaron antes de irse para su casa”.

Senador 6:

“La única rendición que dan los parlamentarios en el mundo es ante los electores, pero para eso se requiere que el elector piense y en el caso colombiano el elector casi nunca piensa”.

Pregunta:

5. Qué mecanismos o reformas se podrían hacer para que la democracia deliberativa funcione de una mejor manera?

Senador 1:

No responde

Senador 2:

No responde

Senador 3:

“No creo que no hay que aplicar reformas, si no que se apliquen las normas constitucionales vigentes, que prevén que en cada uno de los proyectos de ley y los controles políticos haya deliberación previa”.

Senador 4:

“Que los electores voten bien, por congresistas que estén capacitados y técnicamente formados en ideas, que el Congreso se pueda renovar y llegue gente que tenga las condiciones intelectuales, académicas y personales para representar a la gente en un Congreso. Ser mucho más estrictos en la ley de bancadas, es decir, que se pueda deliberar al interior sus

procesos de aprobación de las leyes y de toma de decisiones, incentivar mas el debate en los espacios deliberativos del Congreso”.

Senador 5:

“Los procedimientos deben ser más racionales para la toma de decisiones, que los procedimientos no obedezcan a criterios del ejecutivo, yo creo que el ejecutivo manda sobre el legislativo en este Congreso, y que de manera fundamental el ejecutivo tomara su propia autonomía, su capacidad de tomar decisiones de acuerdo a las deliberaciones más justas y de acuerdo a lo que más necesite la gente”.

Senador 6:

“Las personas deben exigir que las personas cumplan lo prometido en campaña, pero el pueblo colombiano, vota por ellos, y nunca les pide cuentas”.

Las respuestas a las diferentes preguntas, demuestran que la idea de la democracia deliberativa está, para la mayoría de los Congresistas, asociada a espacios de debate propios de la democracia representativa –la excepción a la primera pregunta la presentan los senadores 3 y 4, tal como se colige da las respuestas–; igualmente, se pudo concluir que existe poco conocimiento teórico sobre la democracia deliberativa. Se parte de la idea que la deliberación al interior del Congreso consiste en la participación que tienen los partidos políticos de presentar proyectos de ley, de ser escuchados en las plenarias y de representar al pueblo.

Conclusiones

De lo expuesto anteriormente se puede extraer las siguientes conclusiones provisionales:

- El debate y análisis de los proyectos previos a la aprobación de la ley, requieren de una deliberación amplia al interior del Congreso, privilegiando los asuntos públicos, por encima de los privados. El seguimiento de la normativa y de los procedimientos deliberativos, posibilitan la inclusión de todos los puntos de vista no tenidos en cuenta por los demás participantes.

- No existe una interacción visible y real entre los congresistas y los problemas concretos de la ciudadanía. Muchos proyectos se presentan bajo acuerdos burocráticos, tal y como quedó expuesto en este trabajo.
- Los procedimientos deliberativos al interior del Congreso, previos a la aprobación de las normas, no deben estar supeditados a negociaciones e imposiciones de la bancada o del Ejecutivo.
- La democracia deliberativa pretende complementar los argumentos y las propuestas presentadas en los proyectos de ley, en tanto se sigan el respeto de las reglas discursivas propias del debate público. Sesgar los proyectos de ley a intereses personales, conlleva a la deslegitimación del Congreso y al descrédito del mismo.
- El debate de los proyectos de ley debe ser lo suficientemente transparente y público, en tanto permita el argumento y contrargumento. El principio de publicidad es esencial para el fortalecimiento de la democracia deliberativa en espacios poco dialógicos como el Congreso colombiano.
- Los proyectos de ley adolecen de estudios técnicos de constitucionalidad, razón por la cual se ven expuestos a continuos vicios de constitucionalidad. Igualmente, se evitarían discusiones inapropiadas que no benefician el objeto perseguido con el proyecto de ley. No hay, por ejemplo, reglamentación sobre la importancia de los estudios técnicos y jurídicos necesarios para la presentación de los proyectos de ley. Un requisito previo para iniciar el debate en una de las comisiones, podría ser el estudio de estos en la Comisión Permanente Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (1989). *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Aragón, R. M. (1998). "La iniciativa legislativa". En: *Revista Estudios de derecho constitucional*, Madrid: CEC. P. 120.
- Bobbio, N. (1997). *Diccionario de política*. México: Editorial siglo XXI.
- Bohman, J. (1996). *Text extrait de Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Böckenforde, E. (2000). *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Editorial Trotta.
- Dahl, R. (1988). *Un prefacio a la teoría democrática*, Bogotá: Ediciones CEREC.
- Durango, G. (2006). *Democracia deliberativa y derechos fundamentales*, Bogotá, Temis-Universidad de Medellín.
- _____ (2007). "Relación tensional entre el juez y el legislador. A propósito de los derechos fundamentales". En: *Revista Jurídica*, (Nº 28). Diciembre de 2007. Barranquilla: Universidad del Norte. Pp. 88-111.
- _____ (2008). "La legitimidad del principio discursivo y su entrelazamiento con la fundamentación de los derechos fundamentales. Un análisis a partir de la Teoría Habermasiana". En: *Revista Oficial del Poder Judicial* (2/2). Diciembre de 2008. Perú: Corte Suprema de Justicia. Pp. 157- 189.
- _____ (2011). *Inclusión y desarrollo de las acciones positivas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Un análisis desde la jurisprudencia española*. Medellín: Editorial Diké-Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Dworkin, R. (2004). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Elster, J. (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ezquiaga, G. F. (1999). *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fishkin, J. (2006). *Democracia y Deliberación*. Barcelona, Ariel.
- García C. R. (1990). "En torno a la teoría de la democracia". En: *Cuadernos y Debates* (Núm. 23). Madrid: Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Pp.129-147
- Gargarella, R. (1996). *La justicia Frente al Gobierno*, Barcelona, Ariel.
- _____ (2002). "La comunidad igualitaria y sus enemigos. Liberalismo, republicanismismo e igualitarismo". En: Hernández, Andrés (ed). *Republicanism Contemporáneo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Guastini, R. (1992). "L'illegittimità delle disposizioni e delle norme". En: *Quindici lezioni di diritto costituzionale*. Torino: Giappichele.
- Habërle, P. (2002). *Pluralismo y Constitución*. Madrid: Tecnos. Habermas, J. (1988). "¿Cómo es posible la Legalidad por medio de la Legalidad?", En: *Revista Doxa*, Nro. 13, P. 28.
- _____ (1996). *Conciencia Moral, y Acción Comunicativa*. Barcelona: Península.
- _____ (1998). *Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Trotta.
- Laporta, F. (2000). "El cansancio de la democracia". En: *Revista Claves de Razón Práctica* (Nro. 99), Madrid. P. 159.

- Michelman, F. (1996). "Judicial Supremacy, the Concept of Law, and the Sanctity of Life". En: A. Sarat & Th. Kearns (eds.). *Justice and Injustice in Law and Legal Theory*. University of Michigan Press.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Editorial Alianza.
- Mejía Q. O. (1998). *Derecho, legitimidad y democracia deliberativa*. Bogotá: Temis.
- Nino, S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa* (Serie: Filosofía del derecho). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Payne, M.; Daniel, Z.; Carrillo, F. & Allamand, A. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Passaglia, P. (2002). *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*. Torino: Giappichelli.
- Pettit, P. (1999). *Republicanism. Una Teoría Sobre la Libertad y el Gobierno*. Madrid, Paidós.
- Porras N. A. (1994). *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Constitucionales.
- Presno L. M. (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona, Ariel.
- Sartori, G. (1999). "En defensa de la representación política". En: *Claves de Razón Práctica* (Núm. 91). Madrid, p. 3.
- Stephen, H. (1988). "The previous commitment and the paradox of democracy". En: *Constitutionalism and Democracy*. Jon Elster (edi), Cambridge, MA, University,
- Sunstein, C. (2001). "Sustituir unos riegos de salud por otros" En: Jon Elster (comp.). *La democracia deliberativa*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- _____ (1993). *The Partial Constitution*. Harvard University Press.
- _____ (1996). *Legal reasoning and political conflict*. Oxford University Press.
- Villegas, M. & Rebolledo, R. J. (2009). "La concentración del poder en Colombia". En: *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.
- Waldron, J. (2004). "Deliberación, desacuerdo y votación". En: Hongju Koj, H. *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Sentencias

- C-222/97
- C-501/01
- C-198/01
- C-760/01
- T-1319/01
- C-737/01
- C-614/02
- C-801/03
- C-668/04
- C-1147/03
- C-041/05
- C-141/10
- C-730/11.