



# Línea jurisprudencial de la democracia deliberativa en la Corte Constitucional colombiana\*

Gerardo Antonio Durango Álvarez\*\*

Mayda Soraya Marín Galeano\*\*\*

José Fernando Valencia Grajales\*\*\*

## Resumen

El presente artículo aborda la línea jurisprudencial, referente a la democracia deliberativa, desarrollada por la Corte Constitucional desde la creación de la Constitución de 1991 a la fecha. Dicho texto, en primer lugar, realiza una breve introducción y conceptualización sobre la democracia deliberativa, en segundo lugar, sigue un recorrido histórico por cada una de las sentencias que abordan el tema de la deliberación en la Corte Constitucional. Como tercero, se analizó qué tan deliberativos son los debates respecto a la producción de las normas en el Congreso colombiano, esto es, si dicho cuerpo legislativo sigue el modelo de la democracia deliberativa, respecto a la inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en las normas que los afectan directamente. Finalmente se intentan unas conclusiones generales sobre la importancia de la democracia deliberativa en el contexto colombiano.

**Palabras clave:** democracia deliberativa; línea jurisprudencial; publicidad; identidad y consecutividad; debate; argumentación; inclusión.

## Jurisprudential line of deliberative democracy in the Colombian Constitutional Court

### Abstract

This article is about the jurisprudential line, referring to deliberative democracy, developed by the Constitutional Court since the creation of the 1991 Constitution to date. This text, first makes a brief introduction and conceptualization on deliberative democracy, second, it follows a historical journey through each of the sentences that address the issue of deliberation in the Constitutional Court, third, it was analyzed how deliberative are the debates regarding the production of the norms in the Colombian Congress, in other words, if said legislative body follows the model of deliberative democracy, with respect to the inclusion of citizen participation mechanisms in the norms that affect them directly, and finally, general conclusions about the importance of deliberative democracy in the Colombian context are attempted.

**Keywords:** deliberative democracy; jurisprudential line; publicity; identity and consecutiveness; debate; argumentation; inclusion.

## Linha jurisprudencial da democracia deliberativa na Corte Constitucional colombiana

### Resumo

Este artigo aborda a linha jurisprudencial, referente à democracia deliberativa, desenvolvida pela Corte Constitucional desde a criação da Constituição de 1991 até hoje. Tal texto, em primeiro lugar faz uma breve introdução e conceitualização sobre a democracia deliberativa, em segundo lugar faz um percurso histórico por cada uma das sentenças que abordam o assunto da deliberação na Corte Constitucional, em terceiro lugar, analisou-se quão deliberativos são os debates a respeito da produção das normas no Congresso colombiano, isto é, se tal corpo legislativo segue o modelo da democracia deliberativa, no que diz respeito à inclusão dos mecanismos de participação cidadã nas normas que os afetam diretamente, e finalmente propõem-se umas conclusões gerais sobre a importância da democracia deliberativa no contexto colombiano.

**Palavras-chave:** democracia deliberativa; linha jurisprudencial; publicidade; identidade e consecutividade; debate; argumentação; inclusão.

\* Artículo de reflexión. Es producto de la investigación denominada: Democracia deliberativa, retos y perspectivas, financiada por la Dime, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. La cual fue dirigida por el Ph.D Gerardo Antonio Durango Álvarez y contó con la participación de los auxiliares de investigación, Camilo Grajales, Silvia Ortiz, Juan David Uribe y Armando Ramírez Gómez, dicha investigación arrojó como resultado de investigación el libro: *La participación política como derecho fundamental: análisis desde la democracia deliberativa*, de los autores Durango, Gerardo; Valencia Grajales, José Fernando y Marín Galeano, Mayda Soraya. Editorial Diké - Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, 2013. Este artículo actualiza la línea jurisprudencial sobre la democracia deliberativa, por ende, retoma algunas ideas generales del texto

\*\* Profesor titular e investigador en dedicación Exclusiva de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia. Abogado, Doctor en Derecho y magister en Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III, Madrid. España. Director del Grupo de investigación: Derechos Fundamentales y Teoría Política. Pasante de investigación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Correo electrónico: gadurangoa@unal.edu.co. ORCID: 0000-0002-1037-567X

\*\*\* Abogada de la Universidad de Antioquia, socióloga de la Universidad de Antioquia, Magíster en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín, Doctora en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín, miembro del Grupo de investigación: Derechos Fundamentales y Teoría Política. Colombia Correo electrónico: maydasoraya@gmail.com. ORCID: 0000-0002-9446-8768

\*\*\*\* Docente investigador Universidad Autónoma Latinoamericana (UNALA), Colombia. Abogado Universidad de Antioquia, Politólogo Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Especialista en Cultura Política: Pedagogía de los Derechos Humanos, Universidad Autónoma Latinoamericana (UNALA), Magíster en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, estudiante del doctorado en conocimiento y cultura en América Latina Ipeca (Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina, A.C.), Miembro del Grupo de investigación: Derechos Fundamentales y Teoría Política, Editor de la revista Kavilando y Ratio Juris. Correo electrónico: editor.ratiojuris@unala.edu.co ORCID: 0000-0001-8128-4903

# Línea jurisprudencial de la democracia deliberativa en la Corte Constitucional colombiana

## Introducción

La democracia deliberativa en Colombia encuentra su fundamento normativo en la Constitución de 1991, en concreto en los artículos: 2, 79, 145, 149, 163 y 241. Allí se introducen categorías conceptuales tales como: “participar en las decisiones que los afectan”, “deliberar los proyectos de ley”, “publicidad y deliberación de los proyectos” y “demandas de inconstitucionalidad que promuevan ciudadanos”, entre otras. Esta normativa constitucional se complementa con los artículos 30, 32, 34, 59, 73, 74, 79, 88, 94, 185 y 252 de la Ley 5 de 1992 –Ley reglamentaria del Congreso–; que igualmente, retoma conceptos relacionados con la democracia deliberativa, tales como “debate”, “publicidad” y “deliberación”.

Es decir, la democracia colombiana no solo es participativa y pluralista, sino que se inscribe en un modelo deliberativo. Ahora bien, desde el punto de vista conceptual e investigativo, la democracia deliberativa no ha tenido un desarrollo jurisprudencial ni mucho menos legislativo robusto en Colombia, a pesar de que la misma Constitución establece un marco jurídico, democrático y participativo –Constitución Política, 1991, art. 2–. Ello puede corroborarse, con la consolidación de una rica jurisprudencia respecto a la garantía de derechos fundamentales que protegen, por ejemplo, la salud<sup>1</sup>, desplazados<sup>2</sup>, grupos vulnerables como los LGTBI<sup>3</sup>, entre otros, pero se adolece de una jurisprudencia amplia respecto a la consolidación de una democracia deliberativa que permita la inclusión activa y real de la deliberación en la conformación, producción y desarrollo de las leyes, así como en las sentencias relativas a la promoción y garantía de derechos fundamentales políticos (Durango, Marín & Valencia, 2013).

---

1 Ver sentencia T-760 de 2008.

2 Ver entre otras la Sentencia T-025 de 2004.

3 Ver sentencias T-097/94 y T-594/93

En este aspecto, la presente investigación realizó un análisis jurisprudencial sobre la manera como la Corte Constitucional y el Congreso Colombiano han incorporado la categoría de democracia deliberativa, en sus fundamentos normativos y en sus decisiones tomadas. Para ello se partió de tres objetivos generales tales como:

1. Analizar la línea jurisprudencial que ha configurado la Corte Constitucional Colombiana sobre la democracia deliberativa
2. Realizar un análisis comparado entre las sentencias de corte deliberativo adoptadas por la Corte Constitucional y su fundamento normativo y conceptual sobre la democracia deliberativa.
3. Analizar los conceptos y categorías de la democracia deliberativa aplicados por el Congreso Colombiano en la producción de normas.

Con ello se pretende responder a la pregunta epistémica de ¿cuál es la relevancia jurisprudencial de la democracia deliberativa en los debates del Congreso y su incidencia en la garantía del derecho fundamental a la participación política?

## 1. La democracia deliberativa como categoría conceptual

La democracia deliberativa, en el contexto de la presente investigación, está referida a dos temáticas específicas: la primera, a la exigencia constitucional de permitir la participación activa, libre e imparcial de los posible afectados o beneficiados por las normas, ejemplo, que todos los afectados por la extracción minero –aurífera o de hidrocarburos, por mencionar solo dos casos–, tengan opciones reales y eficaces de participar en el modelo de desarrollo extractivo de su municipio, tal como se viene dando con las consultas populares respecto a este tema<sup>4</sup>. La segunda temática, está referida a evidenciar qué tan deliberativo es el Congreso colombiano en la producción de las leyes, en tanto espacio de deliberación por excelencia.

En este contexto, la fundamentación de la democracia deliberativa, ha sido desarrollada con todos sus matices por autores como Joseph M. Bessette (1980) –a quien se le atribuye el hecho de haber acuñado el concepto de “Deliberative Democracy”–, Bohman, & Rehg, (1987<sup>5</sup>), Nino, (1997), Rawls,

---

4 Dice la nota periodística del Espectador (12-04-2018) que: “hasta el momento se han hecho nueve consultas sobre minería e hidrocarburos en Piedras y Cajamarca (Tolima), Tauramena (Casanare), Cabrera y Arbeláez (Cundinamarca), Cumaral (Meta), Pijao (Santander), Sucre y Jesús María (Sucre). Actualmente, hay seis suspendidas y 54 en marcha. En Antioquia, que tiene 120 municipios mineros, se ha hecho una consulta y otra está en trámite. Y en Casanare, donde hay 12 municipios con explotación de hidrocarburos, se ha hecho una consulta y hay siete en marcha”. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/consultas-y-mineria-en-manos-de-la-corte-constitucional-articulo-749510>

5 En este texto participaron autores como Thomas Christiano, Joshua Cohen, Jon Elster, David Estlund, Gerald F. Gaus, Jürgen Habermas, James Johnson, Jack Knight, Frank I. Michelman, John Rawls, Henry S. Richardson e Iris Marion Young.

(1998); Habermas (1998), Durango, Marín & Valencia, (2013); Sustain, (2003), Elster, (2011), Durango, (2006), entre otros autores.

La democracia deliberativa, propone la necesidad de un mayor debate público en aquellos temas más relevantes para la comunidad; el respeto a las minorías políticas, la inclusión pública de aquellos derechos fundamentales de grupos sociales desaventajados y toma de decisiones conjuntas y no sólo del legislador o de quien ostente el poder. El legislador, al momento de crear normas debe incluir la deliberación como eje fundamental en la producción de normas imparciales en su producción, es decir, debe debatir, argumentar, deliberar y votar, en cada caso, las normas de forma adecuada, cumpliendo las formas exigidas por la constitución y el reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), no solo porque es su forma legítima su actuar, sino porque habría menos posibilidades del control contra mayoritario.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha contribuido a la conformación y obligatoriedad de la línea jurisprudencial respecto al debate, la deliberación y la participación ciudadana en la toma de decisiones, aún falta mucho compromiso por parte del legislador al momento de producción de las normas, pues las acciones estratégicas –en términos *habermasianos*–, se imponen sobre las acciones comunicativas en cuanto el legislador incumple continuamente –tal como se expone en este trabajo–, los debates necesarios para la aprobación de una ley, la publicidad de los proyectos, la participación de las minorías, de la participación a la oposición, entre otros defectos sustanciales y procedimentales. (Durango, 2006)

## 2. Configuración y desarrollo de la línea jurisprudencial<sup>6</sup> sobre la democracia deliberativa

Dentro de la presente investigación, relativa a la democracia deliberativa, se identificó la sentencia C-013/93 como sentencia hito. En dicho fallo se analiza y evidencia, que el concepto de deliberación –sólo se menciona una vez la palabra deliberación–, estaba referido a “discusión”, “debate” o “pupitrazo”. Así, por ejemplo, para la Corte, en esta sentencia, la deliberación no es necesaria y basta con “la votación” a “pupitrazo”, en tanto este procedimiento es autorizado por el Reglamento del Congreso para la adopción de proyectos de ley”. Seguidamente ex-

6 La construcción de línea jurisprudencial, como forma de investigación socio-jurídica, retoma del trabajo realizada por Diego López Medina, (2002), el cual permite construir, establecer, decantar e identificar aquellas sentencias más representativas sobre la democracia deliberativa, desde lo que este autor denomina como sentencia hito, fundadora de línea y configurara de línea. Este método permite la reconstrucción de las sentencias desde las más recientes hasta las más antiguas y de las remisiones que dentro de cada sentencia se pueden encontrar en razón al número de citaciones. La presente línea sobre la democracia deliberativa retoma estos instrumentos. En este sentido, se abordaron más de 70 sentencias, de las que luego de su análisis, se identificaron y seleccionaron un poco más de 30 sentencias que sirven al objetivo de esta investigación.

pone la Corte que: “según el artículo 129 del Reglamento del Congreso la votación se puede realizar” dando los Senadores, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará en alta voz el resultado de la votación, según el concepto que se forme; y si nadie pidiera en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe” (Sentencia C- 013 de 1993).

Como se evidencia, dicha sentencia no retomó la importancia de la deliberación en el procedimiento de creación de las leyes, situación que envió un mensaje al legislador, en el entendido que para la aprobación y debate de las leyes basta la “negociación entre los partidos”, terminando con la votación. Este enorme boquete, dejó sin fundamento la posibilidad de someter la aprobación de las normas al procedimiento deliberativo, a la participación activa de las minorías y al debido procedimiento de realizar un debate o argumentación al interior del Congreso. Ello tal vez se debió a que la Corte solo se limitó a retomar mecanismos formales de la democracia, establecidos en los artículos 81 de la Constitución de 1886, y en los artículos 135, 157 y 167 de la Constitución de 1991, desconociendo la dimensión sustancial de la democracia.

Así, se itera, en esta sentencia la Corte Constitucional se limitó sólo a realizar una escueta definición del término “debate”, entendido éste como “controversia sobre una cosa entre dos o más personas o como contienda, lucha o combate”. Igualmente, sobre el término “discusión”, la Corte se limitó a entenderlo como “acción y efecto de discutir” (Corte Constitucional, C-013/93).

Ahora bien, la Corte constitucional, al fallar un tema tan importante, echa mano del artículo anticuado art. 28 del código civil<sup>7</sup>, es decir, no realiza una fundamentación teórica sólida que le permita generar espacios de deliberación, teóricos o conceptuales, tendientes a construir un referente esencial sobre democracia deliberativa y su importancia en la producción de las normas en el Congreso colombiano. Por tanto, la Corte Constitucional en esta sentencia, al igual que el Congreso, considera que la producción de normas es un trámite formal que no necesita la deliberación, la búsqueda del consenso participativo o el debate respetuoso de argumentos y contra-argumentos en la elaboración de las normas. El cambio jurisprudencial respecto a la importancia de la deliberación y argumentación de las leyes sólo se dará en la sentencia C-222 de 1997, tal y como se analiza en este trabajo.

Seguidamente, se identifica la sentencia C-089/94, la cual viene a ser una sentencia consolidadora de línea (López, 2002). En esta sentencia, se realiza un control constitucional del proyecto de Ley Estatutaria N° 11 de 1992 Cámara, y

---

7 El texto utilizado por la Corte es del Código Civil, quien en su Art. 28 señala: significado de las palabras. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

348 de 1993 Senado, relativa al “Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos” (C-089-1994). En la sentencia en cita, la Corte constitucional estudia no solo la forma, sino la esencia de la composición de los partidos y movimientos políticos dentro del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, profundizando la democracia participativa al interior de los mismos y para ello ordena “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Es decir, en esta sentencia, la Corte considera que el principio democrático es importante en la consolidación y reivindicación de la democracia política; considera que la democracia debe ampliarse y profundizarse permanentemente, lo que exige de los principales actores públicos y privados un esfuerzo para generar una democracia real (C-089-1994).

Por ende, les asigna a los partidos el papel de ser canalizadores de las demandas sociales, en tanto reflejan el pluralismo político. Afirma que estos necesitan promover y encauzar la participación política, deben contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular, además de movilizar y convertir las demandas de la población en programas permanentes. En esta sentencia la Corte retoma tangencialmente y sin hacer un análisis teórico del concepto, el papel de la democracia deliberativa, indicando que “las formas de participación democrática desbordan la participación estrictamente política, para abarcar todas las formas posibles de participación en la vida social en sus distintas manifestaciones. En este sentido resulta perfectamente coherente el artículo 2o. de la Constitución Política al señalar como un fin general del Estado Colombiano, el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (C-089-1994).

## 2. 1 Línea deliberativa en las leyes ordinarias

La investigación en comento, conllevó a la temática de las leyes ordinarias. Este tema remite a la sentencia C-336/94, donde se expone, la importancia de la democracia participativa, entendida desde la participación de los ciudadanos en la búsqueda del control constitucional como mecanismo de participación en el control de la formación normativa<sup>8</sup>.

8 En esta sentencia dijo la Corte Constitucional al respecto que “La participación democrática a que alude el mencionado mandato constitucional, se refiere a la representación que tales organizaciones sociales deben tener en los distintos entes estatales que cumplen funciones que de una u otra manera les atañen, con facultad para intervenir en las decisiones que adopte o deba adoptar el Estado, relacionadas con esas asociaciones; en el diseño y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social; como también para que actúen como fiscalizadores de la gestión pública que a dichas entidades les compete realizar; mas no a la participación democrática en la administración y manejo interno de las cooperativas, como organizaciones sociales que son. Así las cosas, el artículo 103 de la Carta no es aplicable al evento que se examina, pues dicha disposición lo que consagra es la participación democrática en la designación de las personas que han de representar a las organizaciones sociales, cívicas, comunitarias, juveniles,

Seguidamente se analiza la sentencia C-376/95 en donde la Corte consideró que al momento de elaborar las normas por parte del Congreso se hace necesario que exista *quórum deliberatorio*<sup>9</sup> el cual, según el artículo 145 de la Constitución, apunta a que las cámaras no pueden deliberar con menos de la 1/4 parte de sus miembros (C-376/95), ello obviamente para garantizar la participación de la mayor parte de los miembros del Congreso en el debate.

Por su parte la sentencia C-585/95, referente a los Servicios Públicos Domiciliarios, se plantea la necesidad de que el ciudadano participe activamente<sup>10</sup> no solo por medio de los instrumentos que le permite la Constitución, sino que es necesario que participe como ciudadano activo en los procesos decisorios (Durango, Marín & Valencia, 2013). Esta idea va a ser sostenida por la Corte en la sentencia C-252/12, donde argumento que:

La labor del Congreso se convierte, al menos teóricamente, en el último reducto legitimador del ejercicio del poder democrático bajo el principio de autonomía, en donde se podría llegar a cumplir con el ideal de que el ejercicio y conformación de la ley se explica a través del uso de la razón pública bajo unas reglas presupuestas que permitan el libre juego democrático (Sentencia 252/12)

Valga mencionar que esta cita alude directamente a la democracia deliberativa y en concreto a un autor como J. Habermas. Respecto a la idea de razón pública, señala la Corte en comentario que: “esta idea ha sido expuesta por autores como Jürgen Habermas con su teoría de la democracia procedimental o discursiva en su obra “Facticidad y Validez” (sentencia C – 252 de 2012).

En consecuencia, sobre la referencia a la deliberación de las normas ordinarias, se encontró que la Sentencia C-386/96 es una sentencia confirmadora de línea, aunque la misma no haga referencia directa a la democracia deliberativa. Se encontró, sin embargo, que la Corte Constitucional sí realiza una conceptualización

---

sindicales, profesionales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, ante los organismos públicos que tienen a su cargo la expedición de normas o el señalamiento de las políticas o directrices que los puedan afectar, actuando como cogestores de la actividad pública”.

9 Adujo la Corte: “El quórum deliberatorio está definido por el artículo 145 de la Constitución, así: “El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros”.

10 Para la Corte “El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.



importante sobre la participación ciudadana y la publicidad<sup>11</sup> de los proyectos a debatirse en el Congreso. Así por ejemplo dijo que:

La transparencia y publicidad de los debates parlamentarios cumple en el Estado social de derecho importantes finalidades, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos (Sentencia C-585/95).

Esto se considera como una aproximación al concepto deliberativo como principio esencial de la democracia participativa tendiente a que el Congreso cumpla su función de debatir –entiéndase deliberar– públicamente la producción de normas.

A continuación, se presenta la línea jurisprudencial respecto a las leyes ordinarias. Si bien, en este artículo no se acude a toda la jurisprudencia indicada, se remite el lector al libro de Durango, Marín & Valencia (2013).

## 1. Leyes ordinarias

1. 336/94
2. C-376/95
3. C-585/95
  1. C-386/96
  2. C-702/99
  3. C-557/00
    1. C-087/01
    2. C-501/01
    3. C-737/01

---

11 *Indicó la Corte al respecto: "La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente (C-386/96; Durango, Marín & Valencia, 2013)*

4. C-760/01
5. C-915/01
6. C-951/01
  1. C-872/02
    1. C-485/03
    2. C-776/03
    3. C-801/03
    4. C-1147/03
      1. C-473/04
      2. C-473/05
        1. C-034/09
          1. C-252/12
          2. C-011/13
          3. C-014/13
          4. C-387/15

(Gráfico 1 elaborado por los autores).

Dichas sentencias antes señaladas, remiten tímidamente y sin ningún fundamento normativo a la conceptualización de la democracia deliberativa por parte de la Corte. Sólo será hasta la sentencia C-222 de 1997 –sentencia configuradora de línea–, donde la Corte ahonda y ofrece claridad sobre lo que va a entender por democracia deliberativa, incidencia y obligación en la elaboración y producción de normas por parte del Congreso colombiano (Durango, Marín & Valencia, 2013).

## 2. Consolidación y cambios jurisprudenciales de línea

Como se mencionó anteriormente, la Sentencia C-222 de 1997, sirve de referente y fundamentación para el cambio de jurisprudencia respecto a la democracia deliberativa. En esta sentencia se conceptúa sobre la necesidad de complementar el solo “debate” y la aprobación de las normas según el conocido “pupitrizo”, con la publicidad y la deliberación antes de votar las normas<sup>12</sup>. Así, al concepto

---

12 El cambio de línea se evidencia en el siguiente párrafo. “La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrizo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de

de “debate” y “discusión”, se le incluyen categorías como: deliberación conjunta, unidad de materia, publicidad, principio de legalidad, mecanismos de participación, democracia participativa, *Quórum deliberatorio*, participación del ciudadano en los procesos decisorios, participación y democracia deliberativa. Ello se evidencia al analizar la constitucionalidad del Acto Legislativo No. 001 del 15 de enero de 1996, que modificaba los artículos 299 y 300 de la Constitución Política. Los demandantes argumentaron vicios de procedimiento y vicios formales presentados al momento de conciliación de la norma. Es de aclarar que la Corte Constitucional no consideró inexecutable la demanda, pues a juicio de la corporación, lo que se evidenció fue un problema sustancial en la votación final de la norma y no en el debate como tal (Durango, Marín & Valencia, 2013).

Más adelante encontramos la C- 557 de 2000, en la que se demandó el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002 por falta de debates. Sin embargo, la Corte encontró que sí se dieron los debates, pero no fueron suficientes porque la norma no fue concordada, acordada y conciliada debidamente ni por el congreso en pleno, ni por las mesas de conciliación. Lo anterior porque se dejaron dos articulados para que el gobierno lo decidiera, asunto que es inconstitucional, porque le traslada la labor legislativa al presidente sobre un tema que en principio es de exclusividad del Congreso. En palabras de la Corte, ello tergiversa la democracia deliberativa que permite discutir y acordar lo adecuado para la democracia, y no puede delegarse al Presidente porque se perdería el debate y la construcción en sociedad de la principal norma de política pública del estado frente a la ciudadanía. Además, ya la Corte ha indicado en anteriores<sup>13</sup> sentencias -C-760 de 2001-, que la falta de debate torna inexecutable la norma, especialmente porque la función del congreso es “aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente.” (C- 557/00; Durango, Marín & Valencia, 2013).

En este mismo sentido, la Sentencia C-737 de 2001 alude al principio democrático de la unidad de materia, porque éste garantiza una deliberación pública, adecuada y conocida por todos los miembros de la corporación previa al debate. Es por ello que al demandar la ley 553 de 2000 el actor se apoyó en la jurisprudencia

---

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. Es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio. El debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quóruns, deliberatorio y decisorio”. C- 222 de 1997.

13 En la sentencia C-760 de 2001 dijo que: “Faltando el debate, la votación subsiguiente debe considerarse inválida, pues la votación de un texto no es más que la decisión que adopta una mayoría, como conclusión del debate en el cual han participado tanto mayorías como minorías”.

cia de la Corte constitucional, especialmente en el fallo C-222 de 1997. La Corte consideró que durante los debates de la segunda vuelta, los actos legislativos no pueden constituir una simple repetición retórica de lo aprobado en primera vuelta, al contrario –indicó la Corte–, esta es una nueva oportunidad para controvertir, discutir o debatir el contenido de lo inicialmente aprobado a través del ejercicio de la democracia en el parlamento, además al ser posible realizar modificaciones, ya que el Congreso no es un convidado de piedra, aunque la misma no sea de la esencia, ello no impide modificaciones a los textos sin perder su naturaleza porque de lo contrario sería inocua realizar la segunda vuelta de debates legislativos (C-222/97; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Por su parte, la Sentencia C-760 de 2001, aborda la constitucionalidad de la Ley 600 de 2000 o Código Penal. Allí precisó la Corte que la falta de *quórum* decisorio, necesario para la aprobación de las leyes, recalando que los regímenes democráticos, deben estar abiertos a la confrontación ideológica nacida de la representación popular, permitiendo el acceso a todas las corrientes en razón a la reflexión que se requiere para ser estudiadas y debatidas las propuestas, y ello conlleve la oportunidad real de incidir en la adopción de un proyecto de ley o, la modificación del mismo, para lo cual se debe evidenciar la publicidad previa del texto, y así dar una idea general o particular de los temas a discutir antes del debate, para con ello permitir consultas o la formación de inquietudes o cambios dentro de la discusión, entendiéndose que este derecho es institucional y no de carácter particular o subjetivo y debe incluir la intervención y expresión de las minorías (C-760/01; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Más adelante la Sentencia C-688/02, revisa la ley estatutaria que permite la elección de ciudadanos secuestrados. En esta sentencia, la Corte confirma que al momento del trámite legislativo se requiere un supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria, una adecuada publicidad –idea que será posteriormente sostenida en la sentencia C-1047 de 2005–, garantía del principio democrático del debate legislativo y el cumplimiento de las formalidades (C-688/02; Durango, Marín & Valencia, 2013).

En la sentencia C-801 de 2003, la Corte definió la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley 789 de 2003 de la Carta Política. Adujo esta corporación que la norma final no fue aprobada en el primer debate de las comisiones constitucionales del Senado y Cámara, agregándose cambios en el segundo debate que no estaban inicialmente contemplados en el primero. Finalmente indicó la Corte que los cambios a la norma no son delegables a la plenaria, en tanto son una obligación al interior de las comisiones previo al debate y votación de las plenarias, con lo cual, en la práctica, la norma sólo fue objeto de una discusión y al ser así, no es posible que se hayan dado los respectivos debates, necesarios para la aprobación de la norma (C-801/03, Durango, Marín & Valencia, 2013).

La Sentencia C-034 de 2009, busca resolver la demanda de la Ley 1151 de 2007 referente al Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010. Allí se estableció que durante el procedimiento legislativo se incurrió en un vicio de procedimiento, consistente en la falta de la publicación previa de la ponencia en la Gaceta del Congreso, lo que invalida la discusión al no existir herramientas para el debate o sobre qué “debatir”. Para la Corte, sólo si se conocen los textos de las ponencias previamente, se puede discutir con argumentos, formar la opinión, estar informado y lejano de presiones, colocando en igualdad de condiciones las mayorías y minorías, racionalizar la discusión, articular adecuadamente pensamientos, intereses y racionalizar los actores del Estado y de la sociedad, porque “la publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria”<sup>14</sup> y “un requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria”<sup>15</sup> (C-034 de 2009; Durango, Marín & Valencia, 2013).

## 2. 2 Actos legislativos y democracia deliberativa

Atendiendo a lo antes expuesto, respecto a la importancia de la deliberación, la Sentencia C-543/98 continúa la línea jurisprudencial recién presentada por la sentencia C-222/97. Sentencia que se convierte en la fundadora de línea respecto a los actos legislativos. Dicho fallo discute el cumplimiento de las formalidades para creación del Acto Legislativo No. 1 de 1997, referente a la extradición de colombianos. Acá la Corte consideró que el “debate” no equivale en modo alguno a “votación” y que el cuerpos representativos, integrado por el Congreso es deliberante, plural y heterogéneo de la voluntad de la sociedad, pero respetuoso de las ideas, criterios y conceptos diversos o contrarios (C-543/98; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Como el caso anterior, se tiene la sentencia C- 614 de 2002. En esta se examinó el Acto Legislativo 01 de 2001 denominado sistema de participaciones generales. Para la Corte Constitucional el control constitucional es un mecanismo que permite a los ciudadanos hacer veeduría a los debates parlamentarios, planteado las posibles deficiencias en el trámite que el ciudadano interesado ha detectado o cuando el opositor de un proyecto pretende librar una última batalla (C- 614/02; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Mientras la Sentencia C-668/04 atendiendo la demanda del Acto Legislativo N° 01 de 2003 se pronunció declarando la inexequibilidad a causa de que, al igual que en los casos anteriores, no se puede confundir debate con votación. En la presente sentencia se reafirma el criterio en el sentido de no trastocar, que al cumplirse con

14 Sentencia C-386 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Sentencia C-760 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

la votación se esté agotando el debate, ya que la discusión y la controversia son esenciales para el legislador ante la conformación normativa (C-668/04). Por ello se declaró la inconstitucionalidad ante la falta de los debates como lo ordenan los artículos 157 de la Constitución y 176 de la Ley 5 de 1992, porque los congresistas y los ministros del despacho, no tuvieron la posibilidad de expresar opinión, inconformidad o realizar observaciones (Durango, Marín & Valencia, 2013).

En la sentencia C-1039 de 2004, se demandó la constitucionalidad del Acto Legislativo No. 03 de 2002, respecto a la reforma a la justicia en la demanda, tanto el actor, como algunos de los miembros del congreso informaron que no se guardaron los principios constitucionales de la democracia deliberativa, como la publicidad, la inclusión de todas las propuestas previo al debate, lo que impidió una adecuada ilustración, ello en contravía del artículo 160 de la Constitución de 1991 y el 175 del Reglamento del Congreso (C-1039/04; Durango, Marín & Valencia, 2013). Sin embargo, la Corte concluyó que los principios de publicidad<sup>16</sup>, identidad<sup>17</sup> y consecutividad<sup>18</sup>, se pueden llegar a cumplir de forma lenta o porque se permite la publicación, la lectura oral, o la reproducción para que todos los miembros del congreso se informen, lo que de alguna manera contraría lo que la línea jurisprudencial venía diciendo, ya que la formalidad era un pilar necesario para garantizar el cumplimiento, pero ahora el tribunal constitucional decide variar su posición morigerando sus sentencias anteriores. (C-1039/04; Durango, Marín & Valencia, 2013).

#### Actos legislativos de reforma a la constitución

1. C-543/98
  1. C-487/02
  2. C-614/02
    1. C-668/04
    2. C-1039/04
      1. C-699/16

(Gráfico 2. Síntesis realizada por los autores)

### 2.3 Actos legislativos de reforma constitucional a la figura presidencial

En la línea que se venía abordando respecto a la democracia deliberativa, se evidenció la necesidad de separar las sentencias que hacían referencia a los cambios

---

16 Ver, entre otras la C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa

17 Ver, entre otras, la Sentencia C-702/99 M.P. Fabio Morón Díaz

18 Ver, entre otras, las sentencias C-1113/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

en los periodos presidenciales y la posibilidad de la reelección. La razón consiste en que las primeras sentencias permitirán y estarán de acuerdo con la reelección. Años después la Corte varía su posición, debido a dos asuntos. El primero porque la Corte, de alguna manera entre la primera demanda y la segunda, había cambiado sustancialmente los magistrados que integraban la Corte constitucional<sup>19</sup> y la otra razón, se infiere de la posibilidad real de la concentración de poderes en una sola persona y en la virtual sustitución de la constitución.

Para comenzar, en la sentencia C-1040 de 2005 se demandó el Acto Legislativo No. 02 de 2004. Dicha sentencia, no realizó un trabajo conceptual o categorial de grandes entidades y mucho menos un estudio con juicio de las consecuencias constitucionales de las decisiones de los magistrados. Ello se evidencia porque los magistrados se concentraron en el detalle y minucia del procedimiento. Sin embargo, la sentencia no se adentra en la importancia de la deliberación en estos temas tan complejos, manteniéndose distanciada frente a lo discutido, y se limita a certificar la existencia del debate, informando que se cumplieron las reglas procedimentales de un último debate ante la solicitud de reapertura del mismo por parte de varios senadores. Es decir, se mantuvo la posición de la sentencia C-1039/04 que había relativizado la forma en que debía realizarse el debate, esto es, dice la Corte que no siempre hacía falta que todos intervinieran en la discusión; a ello se suma que los encuentros fueron cortos y limitados, en temáticas que ameritaban un enorme compromiso con la deliberación en la reforma del sistema electoral y presidencial (C-1040/05; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Ahora bien, las reformas constitucionales requirieron una ley estatutaria que a pesar de ser más cercana a las normas ordinarias, se aborda en este apartado por la temática presidencial y porque desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2004 que se trató en el párrafo anterior. Para ello, se analiza la sentencia C-1153 de 2005 que, en razón al control oficioso de la Corte, revisa el Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N°235-Cámara, referente a la reglamentación de la reelección presidencial, donde se estudia la financiación, publicidad, los candidatos y el ejercicio electoral durante la campaña con candidato presidente. El fallo realiza un estudio de las formalidades y comprueba la existencia de los debates legislativos con mensaje de urgencia. Dichos debates y pasos en el Congreso se cumplieron adecuadamente. Pero luego de lo anterior, no hizo relación alguna a los principios, categorías o argumentos conceptuales que validaran la decisión (C-1153/05; Durango, Marín & Valencia, 2013).

19 Magistrados que integraban las cortes, 2001-2009 Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Araujo Rentería, Álvaro Tafur Galvis, Rodrigo Escobar Gil, Alfredo Beltrán Sierra, Iván Humberto Escrucería Mayolo, Marco Gerardo Monroy Cabra, Luis Eduardo Montealegre Lynete y Jaime Córdoba Triviño, mientras en el siguiente periodo 2009-2017 estaban Luis Ernesto Vargas Silva, Humberto Antonio Sierra Porto, Jorge Pretelt Chaljub, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao y María Victoria Calle.

Después de los cambios constitucionales que permitieron la reelección por dos periodos consecutivos del ejecutivo, se presentó el dilema sobre el nuevo reto al darse una nueva reforma en la constitución que admitiera la reelección por tres periodos consecutivos; un fenómeno común en los países latinoamericanos de la época en países como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. Es sobre este panorama que se presenta la sentencia C-141 de 2010, la cual resuelve el referendo reeleccionista, que había sido presentado por iniciativa popular. Sin embargo, en este caso, la Corte Constitucional realizó un estudio de fondo, especialmente ante los cargos de sustitución constitucional y el desequilibrio institucional, por la cooptación de los poderes institucionales. Así, primero se estudió cómo el referendo en sí mismo es el desarrollo de la democracia participativa en coherencia con la democracia deliberativa, en tanto permitía la intervención del pueblo en la construcción normativa.

El vicio en la iniciativa popular terminó por incumplir con los toques de financiación, lo que conllevó a que se afectara la constitucionalidad de la iniciativa ciudadana, por las irregularidades cometidas. Estas irregularidades perjudicaron los principios de: transparencia, respeto al pluralismo político del elector, legalidad y legitimidad, señalados en los artículos 1, 155, 374 constitucionales y 24, 27, 97 y 98 de la Ley 134 de 1994. Al entender de la Corte, los promotores buscaron burlar dichos preceptos con recursos ilimitados para privilegiar o favorecer la propuesta con un presupuesto 6 veces mayor al autorizado por el Consejo Nacional Electoral, (C-141/10; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Por consiguiente, aunque lo anterior era suficiente para declarar la norma inexecutable, la Corte estudió el trámite legislativo y al hacerlo, encontró que dicha norma no cumplió con los respectivos debates. La razón fue que en el trámite legislativo, el Congreso modificó –en el tercer debate en la Comisión Primera del Senado–, de manera sustancial la iniciativa constitucional de origen ciudadano, al introducir cambios fundamentales, violando así el principio de identidad del artículo 157 constitucional. Para la Corte esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto, pero lo que no puede hacer el Senado es incluir temas nuevos<sup>20</sup>, ya que se debe guardar identidad entre lo debatido y aprobado en las respectivas comisiones<sup>21</sup> (C-141/10; Durango, Marín & Valencia, 2013).

A lo anterior se suman nuevos errores tales como: no publicar la iniciativa en el Diario Oficial, violando con ello el principio de publicidad; además, cinco representantes del Partido Cambio Radical no acataron las ordenes de la bancada; otros cambiaron de partido, lo que hacía nulos sus votos, razón por la cual no

---

20 Sentencias C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-669 de 2004 y C-809 de 2007.

21 Sentencias C-226 de 2004, C-724 de 2004, C-706 de 2005 y C-754 de 2004.



se alcanzó la mayoría absoluta, siendo declarada inexecutable por la Corte. Dicho fallo, adicionalmente rescata los principios constitucionales del estado social de derecho y la participación ciudadana, aduciendo la Corte como fundamento del fallo que una segunda reelección presidencial sustituía la Constitución Política (C-141/10; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Finalmente, sobre el tema de reelección presidencial el último fallo que da punto final al tema, es la Sentencia C-230/16 que resuelve la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2015, el cual eliminó la reelección de forma definitiva o por lo menos aumentó las exigencias constitucionales tales como: la “prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente” (C-230/16). Aunque la Corte se declara inhibida para fallar por ineptitud sustantiva de la demanda, plantea claramente que se ha realizado una adecuada demanda, pero le faltaron elementos:

Aunque la demanda cumple con la estructura formal de un juicio de sustitución de la Constitución, identificando una premisa mayor (modelo de rigidez constitucional), una premisa menor (restricción al poder del Congreso para reformar la Constitución) y una conclusión (sustitución del elemento axial de rigidez constitucional y correlativamente, afectación de la vigencia del principio democrático), no explica por qué establecer que la reforma de la prohibición de la reelección presidencial sólo puede realizarse mediante referendo de iniciativa popular o de Asamblea Constituyente, sustituye la Constitución (C-230/16).

Aunque los magistrados no aportan nada nuevo al debate, el demandante si allega un planteamiento argumentativo conducente a la democracia deliberativa:

El principio democrático se manifiesta mediante diversos postulados “como el principio de representación, la soberanía popular, la delegación del poder, el control político, la participación, la iniciativa legislativa y de reforma, entre otros. El principio busca que las actuaciones del órgano legislativo sean garantes y doten de real eficacia la participación y el ejercicio del control político de la sociedad y de las minorías políticas dentro del trámite de creación de las leyes o de reformas constitucionales (C-230/16).

Sin embargo, para los investigadores, las nuevas exigencias presentadas por la Corte sobre futuros intentos reeleccionistas, refuerzan la democracia deliberativa, porque el consenso para lograr una reforma constitucional de iniciativa popular implica una mayor garantía de debate, participación, publicidad, construcción democrática. A modo de conclusión de esta línea jurisprudencial se presenta a continuación el siguiente esquema:

## Reelección presidencial

1. C-668/04
  1. C-1040/05
    1. C-1153/05
      1. C-1141/10
        1. C-230/16

(Gráfico 3. Síntesis realizada por los autores)

### 3. Mecanismos de participación ciudadana y democracia deliberativa

s mecanismos de participación ciudadana se trae a colación solo aquellas sentencias que tienen incidencias directas en la democracia deliberativa, ya que dicha temática tiene una amplia línea jurisprudencial, que no hace referencia directa a la deliberación o debate en el Congreso. Así, la primera providencia en estudio es la Sentencia C-180 de 1994. En ella se realiza la revisión constitucional del proyecto de Ley Estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara. Allí determina la Corte los principales mecanismos de participación ciudadana. En dicha revisión, la Corte consideró que se había realizado los respectivos debates y dado cumplimiento, en la parte formal, a las discusiones y etapas de aprobación de la ley. Sin embargo, lo realmente destacable de esta sentencia es la importancia de distinguir entre *quórum* deliberativo y *quórum* decisorio.

Adicionalmente hace referencia al mandato imperativo, representativo, liberal y programático de los representantes de la democracia que según el tipo de mandato podrán ser controlados por sus electores. A ello se suma la discusión deliberativa que deben tener los mecanismos de participación ciudadana como lo es el Cabildo Abierto, instando al Congreso que confiera poder vinculante a sus decisiones (C-180/94; Durango, Marín & Valencia, 2013).

Sobre este mismo tópico se identifica la providencia C-175 de 2009 donde se resuelve la constitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, referente al Estatuto de Desarrollo Rural, la cual no fue ajustada a la obligación internacional del Estado de obligarse al cumplimiento de los tratados internacionales conforme al artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-. En palabras de la Corte, el Estatuto de Desarrollo Rural no fue consultado con las comunidades indígenas y afrodescendientes<sup>22</sup>, ni antes de la radicación del proyecto o durante

---

22 Para la Corte la consulta previa es esencial como mecanismo participativo de las comunidades. Así, “los pueblos indígenas y tribales deben contar con mecanismos que les permitan la participación en todos los niveles de

el trámite en el Congreso. Si bien se realizaron algunas consultas, estas no se lograron con la inclusión de todos los afectados, pues se desconoció el principio de la buena fe, además de saltarse los procedimientos pre consultivos que se deben acordar con las autoridades gubernamentales y las comunidades tradicionales (C-175/09; Durango, Marín & Valencia, 2013).

En conclusión, respecto a la deliberación, adujo la Corte en esta providencia que:

Es así como para el caso particular de las comunidades indígenas y afrodescendientes, existen previsiones constitucionales expresas, que imponen deberes particulares a cargo del Estado, dirigidos a la preservación de las mismas y la garantía de espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que las afectan. Ello, sumado al contenido y alcance de normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia de esta Corporación haya identificado un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente. (C-175/09).

Una sentencia importante respecto a la deliberación de las comunidades en las decisiones que los afectan, se encuentra en la sentencia T-445 de 2016, que al entender de los investigadores es una sentencia configuradora de línea jurisprudencial respecto a las consultas populares como defensa de los derechos fundamentales del medio ambiente. Esta sentencia aborda el tema de las consultas populares, en consonancia con la democracia deliberativa de donde deriva ésta. Así, para la Corte “una consulta popular, es ante todo, una manifestación de voluntad política, que posteriormente, y de manera diferida e independiente produce una norma jurídica, la cual, puede ser objeto de control judicial a través de los mecanismos de control de actos administrativos o de leyes de la República. Teniendo en cuenta dicha situación, esta Corporación considera necesario precisar, que los tribunales administrativos deben en la medida de lo posible limitarse a ejercer el control constitucional de la manera más garantista posible al derecho a la participación ciudadana (formal- participativo)” (T-445/16).

---

adopción de políticas estatales que les conciernan, en condiciones análogas a las conferidas por el ordenamiento jurídico a los demás integrantes de la población, y de acuerdo con el carácter diferenciado de las comunidades tradicionales y de la necesidad de proteger su identidad cultural diversa, el Texto Constitucional ha conferido espacios concretos de participación a los pueblos indígenas y afro descendientes. El segundo, relativo a las condiciones y requisitos de procedimiento que deben cumplirse para que la consulta previa sea un mecanismo adecuado y efectivo para la protección de los derechos constitucionales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, al igual que las consecuencias que acarrea el incumplimiento, por parte del Gobierno, del deber de consulta previa”. (C-175 de 2009).

En esta sentencia la Corte protege el derecho fundamental a la participación política de las comunidades afectadas por la extracción aurífera en sus territorios y le dice al Gobierno central que las comunidades y los “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”. (T- 445/16).

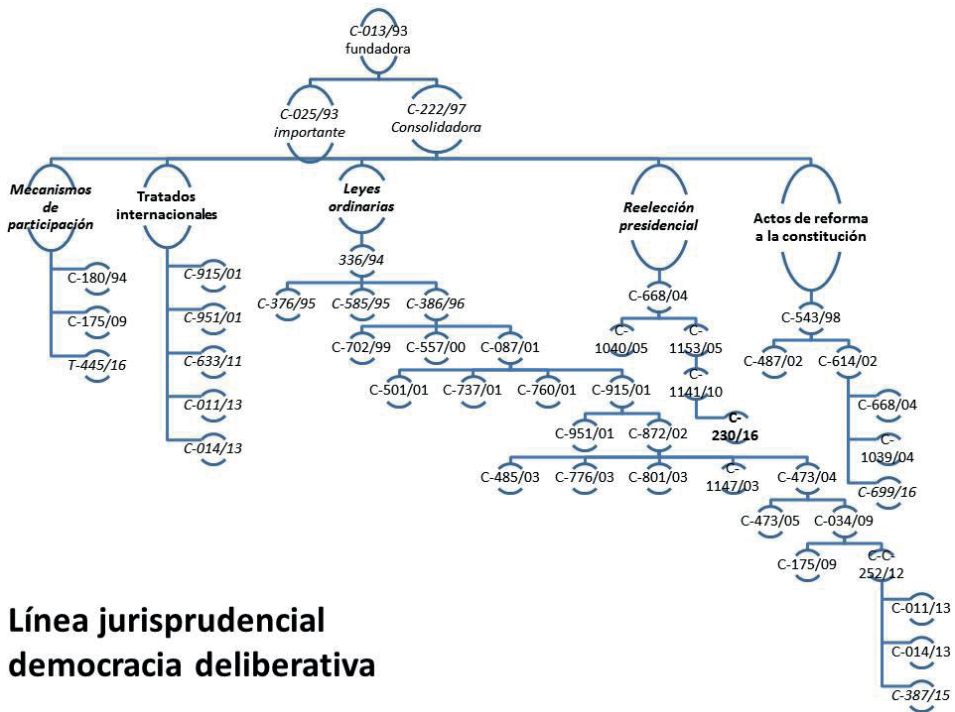
Lo anterior es un fuerte apoyo a la deliberación ciudadana en las decisiones que los afectan directamente como lo son los proyectos mineros extractivos. La Corte retoma en la fundamentación de su decisión, lo indicado en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994:

Artículo 33º.- Usos del suelo. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio (Ley 136 de 1994).

Como se evidencia, del análisis de la sentencia, el mecanismo constitucional de la consulta popular no fue protegido por el Tribunal Administrativo del Quindío. En tal sentido, para la Corte, el Tribunal realiza una inadecuada interpretación del derecho a la participación ciudadana de los ciudadanos de Pijao, en el entendido que éstos “no podían regular varios de los aspectos incluidos en la pregunta como lo era la conservación de las cuencas hídricas o el uso del suelo, a pesar de que estos hacen parte de la categoría más amplia medio ambiente”.

Importante es el argumento de la deliberación ciudadana en estos aspectos esenciales para su supervivencia, en tanto la Constitución Política –dice la Corte–, “prevé expresamente que es competencia del municipio ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo. Así las cosas, el Tribunal Administrativo vulneró el derecho fundamental a participar en una consulta popular sobre temas de trascendencia local de Pijao, el municipio donde vive la accionante. Esto, en un claro desmantelamiento de la realización de la participativa prevista en el ordenamiento jurídico nacional”. (T-445 de 2016).

A modo general se presenta la reconstrucción de la democracia deliberativa:



## Línea jurisprudencial democracia deliberativa

(Gráfico 4. Síntesis realizada por los autores)

### Conclusiones

1. La línea jurisprudencial de la democracia deliberativa tiene una serie de altibajos que podrían catalogarse como falta de fundamentación, en especial en las primeras sentencias. La etapa de ambivalencia se percibe en las primeras sentencias –C-013 de 1993 y C-089 de 1994– en las cuales la Corte constitucional entendía la deliberación como “debate” o “discusión”. Esto es, la deliberación de las normas no era considerada –por la Corte–, como una necesidad dentro de la construcción de normas al interior del congreso.
2. En el año 1997, con la sentencia C-222 de 1997, la Corte da “giro jurisprudencial” respecto a la democracia deliberativa. La Corte introduce principios deliberativos como: publicidad, identidad, consecutividad, derechos de las minorías, participación democrática, entre otros.
3. La importancia de la deliberación de las normas al interior del Congreso, permite la producción de normas de una manera más argumentada y menos

estratégicas. Esto es, la participación ciudadana en la esfera pública, en temas que los afectan directamente, debe incidir y complementar la deliberación de las normas en el Congreso.

4. Hay sentencias muy claras y fundamentadas respecto a los mecanismos de participación ciudadana, ejemplo de esta es la T-445 de 2016, relativa a la inclusión real de las comunidades en decisiones que los afectan directamente como lo es la extracción aurífera en sus territorios. En esta sentencia, la Corte deja claro que los entes territoriales sí son autónomos y 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.
5. Respecto a la línea jurisprudencial de la democracia deliberativa y su desarrollo, se presenta el siguiente cuadro comparativo, el cual permite observar que por año no se ha producido más de 4 sentencias, además, existen tiempos en los cuales no se tocó dicho tema, es decir que la jurisprudencia respecto a la deliberación es poca.

<b>Año</b>	<b>Magistrado Ponente</b>	<b>Sentencia</b>	<b>Relevancia</b>	<b>Tema</b>	<b>Categorías</b>
1993	Eduardo Cifuentes Muñoz	C-013/93	Fundadora	estatuto de puertos marítimos	Concepto de deliberación
1993	Eduardo Cifuentes Muñoz	C-025/93	Importante	Ley 5ª de 1992	la deliberación conjunta, unidad de materia, publicidad, principio de legalidad
1994	Hernando Herrera Vergara	C-180/94	Consolidadora	Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos,	Mecanismos de participación
1994	Carlos Gaviria Díaz	C-336/94	Importante	Legislación cooperativa	Democracia participativa
1995	Jorge Arango Mejía	C-376/95	Consolidadora	ley 100 de 1993	Quórum deliberatorio
1995	Hernando Herrera Vergara	C-585/95	Importante	Servicios Públicos Domiciliarios	ciudadano participa en los procesos decisorios
1996	Alejandro Martínez Caballero	C-386/96	Importante	Reglamento del congreso Ley 5º de 1992	Participación y democracia deliberativa
1997	José Gregorio Hernández Galindo	C-222/97	Consolidadora	Asamblea departamental	Heterogeneidades de la deliberación
1998	Carlos Gaviria Díaz	C-543/98	Importante	Extradición	deliberantes y heterogéneos
2000	Vladimiro Naranjo Mesa	C- 557/00	Consolidadora	Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002	INEXEQUIBLE por vicios de forma falta discusión y acuerdo
2001	Eduardo Cifuentes Muñoz	C-737/01	Importante	LEY 619 DE 2000	el principio democrático unidad de materia garantiza una deliberación pública
2001	Marco Gerardo Monroy Cabra Manuel José Cepeda Espinosa	C-760/01	Importante	Código de Procedimiento Penal	racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos

<b>Año</b>	<b>Magistrado Ponente</b>	<b>Sentencia</b>	<b>Relevancia</b>	<b>Tema</b>	<b>Categorías</b>
2001	Eduardo Montealegre Lynett	C-915/01	Importante	convenio de doble nacionalidad	discusión pública deliberaciones producen resultados más justos
2001	Eduardo Montealegre Lynett	C-951/01	Importante	restitución internacional de menores	deben surtir, en general, el mismo trámite de cualquier ley ordinaria
2002	Álvaro Tafur Galvis	C-487/02	Importante	Acto Legislativo No. 1 de 2001	dos vueltas para tramitar las reformas constitucionales, no elimina posibilidad de cambios
2002	Rodrigo Escobar Gil	C-614/02	Importante	Acto Legislativo 01 de 2001	proceso en el cual se escuche la diversidad de opiniones (pluralismo), participación minorías
2002	Rodrigo Escobar Gil	C-688/02	Importante	Ley estatutaria elección de ciudadanos secuestrados	principio de racionalidad deliberativa y decisoria propia del trámite legislativo
2002	Eduardo Montealegre Lynett	C-872/02	Importante	LEY 643 DE 2001 monopolio rentístico juegos azar	la deliberación conjunta de las comisiones permanentes
2003	Manuel José Cepeda Espinosa	C-776/03	Importante	Ley 788 de 2002 tributaria	racionalidad deliberativa deliberación pública
2004	Manuel José Cepeda Espinosa	C-473/04	Confirmadora	Ley 812 de 2003	Debate parlamentario Deliberación previa quórum deliberatorio y decisivo espacio de deliberación pública Pluralista C- 222 de 1997 C-760/01



Año	Magistrado Ponente	Sentencia	Relevancia	Tema	Categorías
2004	Rodrigo Uprimny Yepes	C-573/04	Importante	Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006	unidad de materia conexidad directa
2004	Alfredo Beltrán Sierra	C-668/04	Consolidadora	Acto Legislativo N° 01 de 2003 Reforma Política	quórum, deliberatorio y decisorio deliberantes y heterogéneos
2004	Álvaro Tafur Galvis	C-1039/04	Importante	Acto Legislativo No. 03 de 2002 reforma a la justicia	principio de racionalidad deliberativa y decisoria
2005	Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis Clara Inés Vargas Hernández	C-1040/05	Consolidadora	Acto legislativo reforma constitucional reelección presidencial	Sustitución constitucional deliberación, quórum, deliberatorio y decisorio deliberación y discusión parlamentaria
2005	Marco Gerardo Monroy Cabra	C-1153/05	Reconceptualizadora	ley estatutaria de garantías electorales Acto Legislativo 02 de 2004 EXEQUIBLE elección presidencial	deliberación conjunta proyectos distintos, estudiados en sesiones conjuntas, sin necesidad de acumularlos los proyectos analizados simultáneamente
2009	Marco Gerardo Monroy Cabra	C-034/09	Consolidadora	Ley 1151 de 2007 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria la democracia y la capacidad deliberativa de los congresistas C-760 de 2001

Año	Magistrado Ponente	Sentencia	Relevancia	Tema	Categorías
2010	Humberto Antonio Sierra Porto	C-175/09	Reconceptualizadora	Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural	consulta previa deliberación del contenido del proyecto de legislación deliberación democrática niveles de liberación entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades
2011	Juan Carlos Henao Pérez	C-633/11	Consolidadora Tratados internacionales	Ley 1440 de 2011 tratado constitutivo de la unión de naciones suramericanas	principio democrático procesos de deliberación y toma de decisiones en el orden constitucional
2012	Juan Carlos Henao Pérez	C-252/12	Importante	Ley 1407 del 2010 "por la cual se expide el Código Penal Militar	falta de trámite y debate aprobación por medio del pupitrazo
2013	Alexei Julio Estrada	C-011/13	Consolidadora Tratados internacionales	Ley 1520 de 2012 Acuerdo de Colombia y los Estados Unidos de América	la publicidad y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley para los fines esenciales del Estado, para "facilitar la participación de todos en las decisiones que afectan la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación
2013	Luis Ernesto Vargas Silva	C-246/13	Tratados internacionales	protocolo adicional al tratado constitutivo de UNASUR	quórum deliberatorio

Año	Magistrado Ponente	Sentencia	Relevancia	Tema	Categorías
2013	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C-105/13	Reconceptualizadora	Ley 1551 de 2012 organización y modernización municipales	"democracia deliberativa" debe tener en cuenta el querer y el interés general, la deliberación colectiva y los procedimientos que canalizan la discusión y el debate público.
2015	María Victoria Calle Correa	C-387/15	Importante	código penitenciario y carcelario	El control de las leyes en una democracia constitucional, implica el escrutinio de la labor de los representantes elegidos por voto popular Limitación a la participación política y a la democracia deliberativa como representante
2016	Alberto Rojas Ríos	(C-230/16)	Importante	Acto legislativo 02 de 2015	el principio democrático se manifiesta con el principio de representación, la soberanía popular, la delegación del poder, el control político, la participación, la iniciativa legislativa y de reforma
2016	María Victoria Calle Correa	C-699/16	Reconceptualizadora	Procedimiento Legislativo Especial Acto Legislativo 1 De 2016	Referendación popular participación ciudadana es deliberativa y previa sentencia C-379 de 2016, plebiscito tiene efectos vinculantes solo para el Presidente de la República habilitación legislativa extraordinaria.

Año	Magistrado Ponente	Sentencia	Relevancia	Tema	Categorías
2016	Jorge Iván Palacio Palacio	T - 445/16	Consolidadora de línea respecto a las consultas populares en los territorios.		Deliberación y consultas populares. Derecho a que las comunidades decidan sobre las políticas extractivas.
2017	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C-674/17	Consolidadora	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).	Desde lo formal se cumplió con la totalidad de los requisitos previstos en la Constitución Política se tramitó el proyecto en una sola vuelta de cuatro debates cumplió con el quórum y la mayoría, sin embargo artículo 9º es inexecutable por falta de la consulta previa de las comunidades indígenas conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena

(Gráfico 3 realizado por los autores)

Así, del gráfico anterior se aprecia claramente que en años como el 2006 y 2007, no se da una sola sentencia sobre la democracia deliberativa en sentido estricto. Asunto que parece paradójico en un país en el cual hay una gran cantidad de leyes, la mayoría de ellas las cuales tocan temas irrelevantes o persiguen fines privados.

## Referencias

- Bessette, J. "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government". En: *¿How Democratic is the Constitution?* Washington, American Enterprise Institute.
- Cohen, J. (1996) "Procedure and substance in deliberative democracy", en S. Benhabib, ed. *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*, Princeton: Princeton University Press.
- Bohman, J. & Rehg, W. (1997). *Deliberative Democracy, Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Mass; London, MIT Press.
- Bohman, J. (2000). "La democracia deliberativa y sus críticos". En *revista Metapolítica*. México. Vol. 4. Núm. 14.
- Burke, E. (1826) *The works of the Right Honourable Edmund Burke, Volume 6*, London: Henry G. Bohn, 1854
- Constitución Política de Colombia, Bogotá, Secretaria General, Asamblea Nacional Constituyente.
- Ley 5ta de 1992, Bogotá, Diario Oficial.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-013/93 (1993).
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-180/94 (1994).
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-386/96 (1996)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-585/95 (1995)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-222 (1997)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-543 (1998)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-089/99 (1999)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 557/00 (2000)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-737/01 (2001)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-760/01 (2001a)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-915/01 (2001b)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-951/01 (2001c)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-487/02 (2002)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1039 (2004)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1040/05 (2005)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 614/02 (2002)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 688/02 (2002a)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-872/02 (2002b)

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-776/03 (2003)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-473/04 (2004)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-573/04 (2004a)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-668/04 (2004b)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1039/04 (2004c)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1040/05 (2005)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1153/05 (2005)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-175/09 (2009)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-034/09 (2009)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141/10 (2010)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-252/12 (2012)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-011/13 (2013)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-105/13 (2013a)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-246/13 (2013b)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-387/15 (2015)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-230/16 (2016)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-699/16 (2016a)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-445/16 (2016b)
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-674/17 (2017)
- Dahl, R. (1988). Un prefacio a la teoría democrática, Bogotá: Ediciones CEREC.
- Dryzek, J. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford. UniversityPress.
- Díaz del Castillo Longas, A. (2013) Aproximación al concepto de democracia deliberativa, En: *Revista Ratio Juris* Vol. 8 N° 16 (enero-junio 2013) pp. 77-104
- Durango, G. (2012) El principio discursivo y los derechos fundamentales. Mecanismo de construcción de democracia constitucional deliberativa. Una aproximación desde la teoría Habermasiana. Editorial Académica Española, Madrid, España.
- Durango, G. (2011). Inclusión y desarrollo de las acciones positivas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Un análisis desde la jurisprudencia española. Editorial Diké - Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2011.
- Durango, G. (2006). *Democracia deliberativa y derechos fundamentales*, Medellín, Temis-Universidad de Medellín.
- Durango, G. (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*. Corte Suprema de Justicia, Perú. 2/2, diciembre de 2008
- Durango, G.; Marín Galeano, M. S. y Valencia Grajales, J. F. (2013) La participación política como derecho fundamental: análisis desde la democracia deliberativa, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
- Dworkin, R. (2004). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Druckman, J. (2003). Framing and deliberation: How citizens' conversations limit elite influence, *American Journal of Political Science*, num. 47. Pp. 7729-745.
- 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.
- Gargarella, R. (1996). *La justicia Frente al Gobierno*, Ariel
- Gargarella, R. (2005). *Los fundamentos legales de la desigualdad*. Madrid: Siglo XXI.
- Gargarella, R. (2011). *La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas*. Cuadernos de Investigación. Medellín.
- Gargarella, R. (2014). 'We the People' Outside of the Constitution: The Dialogic Model of Constitutionalism and the System of Checks and Balances. *Current Legal Problems*. *Current Legal Problems*, Volume 67, Issue 1, 1 January 2014, Pages 1–47, <https://doi.org/10.1093/clp/cuu008>
- García Leonardo. Recepción de postulados deliberativistas en la jurisprudencia constitucional. Análisis crítico a partir del tribunal colombiano". *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, volumen 8, número 1, 2007. En: [http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=2450&id\\_item\\_menu=3555](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=2450&id_item_menu=3555).
- Habermas, J. (1998) *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Trotta.
- Kurland, P. B. & Lerner, R. (1987) *The Founders' Constitution*, The University of Chicago Press homepage & The University of Chicago Press Journals Division homepage. Consultado en: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>
- López Medina, Diego Eduardo, (2002) *El derecho de los jueces*, Bogotá, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, 220 pp.
- Nino, S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, serie: Filosofía del derecho.
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Waldron, J. (2004). *Deliberación, desacuerdo y votación*. En: *HongjuKoj, H. Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Taylor, C. El multiculturalismo y la Política del reconocimiento. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Uprimny, R. (2008). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. En: *Los jueces: Entre el Derecho y la Política*. Bogotá: ILSA.

### **Sentencias Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005) Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008) Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de Agosto de 2008. Serie C No. 184.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010) Caso ChitayNech y otros vs. Guatemala. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010a) Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Sentencia 26 de Mayo de 2010. Serie C No. 213.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011) Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011a) Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233.