

Primera parte

Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia

I. Aportes a las reformas legislativas



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia

CALIDAD DEMOCRÁTICA Y PROCESO LEGISLATIVO EN COLOMBIA

Juan Antonio Pabón Arrieta*
*Académico correspondiente,
capítulo seccional (Barranquilla)*

Resumen: el Parlamento de la República de Colombia forma parte integrante del modelo de Estado legislativo de derecho. Constituye un órgano (o cuerpo) nacional de la democracia representativa que, en lo esencial, está integrado por partidos políticos. No obstante, presenta serios déficits de representación política, y los partidos políticos, núcleo básico del Parlamento, tienen poco anclaje en la ciudadanía, lo cual incide negativamente en su legitimidad. Una de las tantas causas de tal problemática radica en que el Parlamento de la República de Colombia se encuentra política y territorialmente centralizado, al máximo, llevando aparejado como resultado la escasa participación ciudadana en el proceso de deliberación política, e incidiendo en la muy baja calidad democrática de la actividad parlamentaria en el país. Así las cosas, en el presente artículo se invita a revisar la institución del Parlamento a fin de fortalecer el proceso legislativo y la calidad democrática. El modelo de organización del poder político en el territorio de la República de Colombia y la representación política invita ser repensado para la salud de la democracia, del Parlamento y de los derechos humanos.

* Doctor en Ciencia Política de la Universidad del Zulia, Venezuela. Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica de la Universidad Alcalá de Henares, España. Especialista en Derecho Penal de la Universidad del Atlántico y en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, ambas en Colombia. Abogado de la Universidad del Atlántico. Ha sido docente de pregrado y posgrado en la Universidad Libre de Colombia, Seccional Barranquilla, y de maestría en la Universidad Simón Bolívar, Sede Barranquilla. Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia (ACJ) y de la Asociación Colombiana de Filosofía del Derecho y Filosofía Social (Asofides). Contacto: juanpabon20@yahoo.es

Palabras clave: Parlamento; calidad democrática; proceso legislativo; Reforma.

QUALITY OF DEMOCRACY AND THE LEGISLATIVE PROCESS IN COLOMBIA

Abstract: The Parliament of the Republic of Colombia is integrated into the model of the legislative rule of law. It is a national institution of the representative democracy which is composed by political parties. However, it has serious deficits of political representation and political parties, heart of the Parliament, have little influence on the citizens, which has a negative impact on the Parliament's legitimacy. One of the many causes of this problem is that the Parliament of the Republic of Colombia is politically and territorially centralized, as much as possible, which it has resulted in little citizen participation in the process of political deliberation, and it has had an impact on the very low democratic quality of parliamentary activity in the country. Thus, this article invites us to review the institution of the Parliament in order to improve the legislative process and the quality of democracy. The model of organization of political power in the territory of the Republic of Colombia and the political representation invites to be re-thought for the health of democracy, Parliament and human rights.

Keywords: Parliament; quality of democracy; Legislative process; Reform.

Según dicen, una conocida frase suya: —“Había dicho que la igualdad no causa guerra” [...]. Pero luego, ante la pregunta de si dictó las mejores leyes para los atenienses, dijo: “Las mejores de las que habrían aceptado”.

Solón¹

Introducción

El papel del Parlamento en la democracia constitucional

El Estado de derecho aparece en la vida pública como un modelo de organización política y jurídica del poder público en el territorio de una república, en el cual las autoridades públicas están sometidas al poder soberano, que se manifiesta en normas jurídicas estatales, regularmente, en forma de leyes pertenecientes a un ordenamiento jurídico superior conformado por una Constitución política, en el contexto de una filosofía garantista contemporánea. El Estado de derecho constituye un Estado

¹ PLUTARCO, *Vidas paralelas* (España: Gredos, 2017), 123-126.

sometido al derecho, por ende y en términos generales, a las leyes que expide el Parlamento en razón de la cláusula general de competencia. En un modelo clásico y democrático del gobierno representativo, las leyes jurídicas solo deben ser emitidas por el Parlamento en una manifestación del poder del soberano. Esta competencia, exclusiva del Parlamento para dictar las leyes, está inscrita en el modelo clásico de Estado de derecho. Ha sido sostenida, entre otros tantos, por Locke², quien expresa con claridad: “En cuarto lugar, el poder legislativo no puede transferir la facultad de hacer las leyes a otras manos, porque siendo esta que el pueblo delegó, quienes las tienen no sabrán transpasarla”. Agrega Locke³: “el Poder Legislativo no puede ni debe conferir la facultad de hacer las leyes a nadie más, ni transportarlo a lugar distinto del que el pueblo hubiere determinado”. En síntesis, a partir de la teoría jurídico-política clásica, el Parlamento no puede transferir la competencia legislativa a otro poder político, ni permanente ni transitoriamente, porque se presentaría una concentración de poderes y se debilitaría el sistema de controles públicos.

El Estado de derecho es la expresión del gobierno de las leyes, no el de los hombres. Representa un ideal republicano que, en otras palabras, significa el gobierno de la razón al servicio de la función de garantizar las libertades y los derechos en contra de los abusos de los Estados. Las leyes tienen la facultad de imponerle límites a las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones, en aras de realizar el reino de las libertades y los derechos, tal y como dice Kaufmann⁴: “El gran logro de la época del Estado de derecho liberal desde los días del genial Paul Johann Anselm v. Feuerbach es la idea de que la función de la ley no se encuentra tan solo en la fundamentación, sino, por sobre todo, en la limitación del poder del Estado, en especial del poder de castigar...”. Es que en el Estado de derecho todo poder es limitado por el derecho y los derechos humanos, siendo un freno que se impone ante la arbitrariedad que intentan a su vez imponer los poderes salvajes.

El papel central del Parlamento es controlar al poder mediante leyes, concretamente, al gobierno representativo, a fin de que este no exprese el go-

² John LOCKE, *Ensayo sobre el gobierno civil* (México: Porrúa, 2005), 85.

³ *Idem*.

⁴ Arthur KAUFMANN, *Filosofía del derecho* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999), 239.

bierno de los hombres, sino el de la razón. El rol del Parlamento es hacer posible ante la sociedad civil la garantía de los derechos y las libertades, en la medida en que derechos y libertades expresan la soberanía de la ciudadanía, como poder supremo manifestado en la Constitución política de un Estado. El Parlamento, como institución republicana de la democracia constitucional, se insiste, tiene como misión fundamental controlar mediante leyes la actividad gubernamental. El significativo rol de la ley como expresión, no solo de la voluntad soberana de la ciudadanía, sino, también, como manifestación de la sabiduría encarnada en leyes de la razón pública y democrática, no es tan moderna como suele parecer. Evidentemente, en la modernidad se fortalece, pero ya desde la antigüedad clásica ateniense se reflexionaba sobre aquella, según es posible verlo en Aristóteles⁵, quien expresaba: “... por tanto, cuando se reclama la soberanía de las leyes se pide que la razón reine a la par que las leyes...”.

El control ejercido por el Parlamento a todas las autoridades estatales, en especial a la administración del gobierno representativo en todo el territorio de una república democrática representativa, es realizado mediante el sometimiento de tales autoridades a las leyes emanadas del Parlamento. En esta dirección, al Parlamento le asiste la responsabilidad de conservar y desarrollar el principio de legalidad con autonomía e independencia, que es lo mismo que afirmar que, él interviene –o debe intervenir–, solamente sometido a la Constitución Política y a las leyes, para que el derecho sea el instrumento que reine y gobierne conforme a la tradición jurídica universal. Al respecto, Goethe⁶ describe: “No gobierna el hombre inteligente, sino la inteligencia; no el hombre razonable, sino la razón”. La idea del gobierno de las leyes como expresión de la razón sustenta al constitucionalismo moderno. Ha sido sostenida, entre otros tantos, por Bobbio⁷, quien dice: “He afirmado que el constitucionalismo supone el resultado natural de la idea del buen gobierno basado en la supremacía de la ley”. Huelga anotar, sin la razón jurídico-política singularizada en buenas leyes no es posible el buen gobierno de los asuntos públicos.

⁵ ARISTÓTELES, *Política* (España: Austral, 2011), 135.

⁶ Johann Wolfgang von GOETHE, *Máximas y reflexiones* (España: Aguilar, 1963), 368.

⁷ Norberto BOBBIO, *Teoría general de la política* (Madrid: Trotta, 2009), 233.

El reino de la razón, en el ámbito de lo jurídico-político, es –o debe ser– el reino del derecho. Al Parlamento se le asigna el rol, mediante leyes, de la razón jurídica práctica, entendiendo por tal lo que establece Nieto⁸, al decir:

La Razón Jurídica –como la Vernunft– es una facultad humana que capacita para entender las cosas o fenómenos, para darle sentido y para formar y ordenar los sistemas. Opera, por tanto, como una luz que facilita la comprensión del mundo exterior. Pero facilitar no significa necesariamente comprender. Más todavía, cuando la Razón Jurídica se desvía, termina dificultando y aun impidiendo su comprensión.

El reino de la razón jurídica requiere de la crítica prudente y libre que, en un ambiente de pluralismo y tolerancia en la deliberación pública, el Parlamento debe asumir sin la interferencia de otros poderes, en particular los que ponen –o pueden poner– en peligro la autonomía e independencia. Bien dice Tudela-Aranda⁹ que: “El Parlamento moderno nace de una fe, la de la ilustración. En la fe del progreso, en la palabra, en la razón... . El Parlamento, como encarnación de la democracia, como la personificación de unos valores...”. Todo lo anterior implica que el principio de legalidad descansa –o debe descansar– en dos tópicos: por un lado, en la calidad de la gestión del Parlamento y, por otro, en la forma en la que se conduce la deliberación política, que en la democracia constitucional del Estado constitucional de derecho es identificada con la democracia de los partidos políticos. La identificación de la democracia con la vida de los partidos políticos es una realidad del gobierno representativo, porque la regla es que el gobierno de la democracia moderna tiene, en gran parte, su columna vertebral en la selección de los representantes de las personas que acceden en el libre mercado electoral para la conformación del gobierno representativo. Es que la democracia contemporánea es una democracia de partidos políticos, tal y como examina Kelsen¹⁰, al decir: “La democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos”. De ahí que, para la calidad de la democracia, los partidos políticos deben tener en su espíritu el compromiso de actuar por medios y fines democráticos.

⁸ Alejandro NIETO, *Crítica a la razón jurídica* (Madrid: Trotta, 2007), 24.

⁹ José TUDELA-ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI* (Madrid: Congreso de los Diputados, 2008), 19.

¹⁰ Hans KELSEN, *Esencia y valor de la democracia* (Barcelona: Labor, 1934), 37.

El principio de legalidad no debe reducirse al estrecho ámbito de la ley, equiparándolo con una determinada norma jurídica positiva, sino que debe, más aún, comprenderse en el contexto del gobierno del derecho, concretamente de su imperio y del sometimiento del poder político al derecho. Y no solo y exclusivamente obediencia del poder político al derecho; por el contrario, todos los actores, no necesariamente políticos, en una sociedad civil deben estarlo. Este principio de obediencia al derecho, como obediencia a la ley, es milenario. Ya lo recuerda Jaeger¹¹ de la siguiente manera:

La ley era para Heráclito la expresión más alta del imperio de la razón en la vida humana, como se deduce de otro de sus aforismos: “El pueblo luche por su ley como por sus muros” (33). La salvación de la ciudad depende de que las leyes se mantengan incólumes. La ley es la muralla espiritual que protege la vida de una comunidad, y no puede ser salvaguardada con la simple defensa de las murallas de piedra que rodean la ciudad si al mismo tiempo se derrumban las leyes que sustentan su estructura interna. La ley es el fundamento invisible sobre el que descansan los miembros de una comunidad.

Detrás de las huellas del pensamiento de Heráclito es posible encontrar también en la *Antígona* de Sófocles o, mejor aún, en el diálogo platónico *Critón o del deber* cómo el respeto al derecho fluye como bella metáfora en la conversación de Sócrates con la ley, justificando así su negativa de eludir el cumplimiento de la sentencia a beber la cicuta, como sugería Critón. Las palabras de Sócrates en nombre de la ley, rescatadas fielmente por Platón¹² son las siguientes: “Sócrates, ¿qué vas a hacer?, ¿la acción que preparas no tiende a trastornar, en cuanto a ti depende, a nosotros y al Estado entero? Porque, ¿qué Estado puede subsistir si los fallos dados no tienen ninguna fuerza y son eludidos por los particulares?”. Inclusive, el principio del respeto al derecho, en cuyos antecedentes se hallan las raíces del nacimiento del Estado, es descrito, igualmente, en los mitos homéricos de *La Iliada* y *La Odisea*.

En los tiempos modernos, el principio de legalidad nace como una de las piedras angulares del Estado de derecho, hasta tal punto que es posible

¹¹ Werner JAEGER, “Alabanza de la ley: Los orígenes de la filosofía del derecho y los griegos”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º. 67 (1953): 29.

¹² PLATÓN, *Diálogos* (México: Fondo de Cultura Económica, 2007), 34.

afirmar que sin su vigencia y obediencia se destruiría el Estado democrático de derecho, abriéndole paso a la ruta del despotismo y la arbitrariedad, tal y como bien describe Morales-Tobar:¹³

Conocido por todos es que el derecho administrativo nace con la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución francesa, como resultado de la limitación del poder del monarca y la estructuración tripartita [...]. A esta limitación que el poder de la autoridad tiene, con referencia al derecho, es lo que se ha dado en denominar de manera general principio de legalidad.

Bien puede entenderse en forma razonable que al principio de legalidad tiene que someterse estrictamente el gobierno representativo y, en este sentido, la supremacía del Parlamento sobre el Ejecutivo en las democracias constitucionales se deriva de un largo recorrido histórico del derecho, que le exige al poder político la obediencia a la ley como respeto al derecho. Así las cosas, el papel del Parlamento en la democracia y en el Estado constitucional de derecho no puede ser otro distinto que el de intervenir en forma activa en el proceso de institucionalizar el marco jurídico en el que el gobierno representativo debe adquirir el poder, ejercerlo y conservarlo en el estricto cumplimiento del derecho, en acatamiento del principio de legalidad. Esto quiere decir que el Parlamento no debe ser un poder genuflexo a los intereses del Poder Ejecutivo, encabezado en el Presidente de la República, mucho menos debe ser una fábrica de elaboración de leyes a la medida y conforme al servicio del poder gubernativo, sino que es y debe ser la expresión soberana del derecho. Que quede claro: el Parlamento no es soberanía —que en todo caso pertenece al ciudadano— pero la representa, y el ciudadano, como dice Tudela-Aranda: “... es parlamento, tiene derecho al Parlamento. Es más, ese derecho es garantía y cobertura de los demás que conforman su posición en la sociedad y frente al poder público”¹⁴. El Parlamento es el lugar en que se realiza el control al poder; lo realiza mediante la deliberación política de los partidos en un ambiente de

¹³ Marco MORALES-TOVAR, El control de la discrecionalidad, en *La protección de los derechos frente al poder de la administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, coordinado por Allan Brewer-Carías, Luciano Parejo-Alfonso y Libardo Rodríguez (Bogotá-Caracas: Temis, 2014), 660.

¹⁴ TUDELA-ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, 319.

pluralismo, tolerancia y simetría, mediante leyes, mociones de censura, informes, audiencias, en fin, mediante los medios al alcance del Parlamento.

El proceso legislativo en la República de Colombia y la separación y división de poderes

En un Estado de derecho el proceso legislativo está sometido, tanto en sus trámites como en lo substancial, a la Constitución Política y las leyes. Como nadie ignora, la Constitución es la norma de normas y su función supraordenadora de los poderes públicos establece vínculos, obligaciones, autorizaciones y limitaciones cardinales destinadas a la protección de las libertades y los derechos. Es posible afirmar que sin Constitución Política no existe ni existiría Estado de derecho; por el contrario, tendría cabida un Estado de naturaleza en el que los derechos y las libertades estarían a la deriva. Si bien es cierto que las constituciones de los Estados de derecho son, sobre todo, instrumentos de garantía para la protección y disfrute de los derechos humanos, no necesariamente todo ordenamiento jurídico alcanza la dimensión de ser una Constitución. Esto, en razón de que solamente tal dimensión es alcanzada cuando exista protección de los derechos y división del poder para tal fin. Al respecto, el artículo 16 de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*¹⁵ declara, en forma categórica y con la claridad absoluta de todo texto fundante de la democracia y el Estado de derecho: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.

La idea de que las constituciones de los Estados de derecho tienen por misión la garantía para el disfrute de los derechos surge en el tránsito a la modernidad y se perfecciona en el mundo contemporáneo; sin embargo, la idea de que, para la protección de las libertades y los derechos, la Constitución Política tiene que organizar los poderes procediendo a separarlos, dividirlos y someter el poder al derecho no es nueva en el derecho público, tiene raíces en la democracia ateniense. Más aun, la democracia ateniense

¹⁵ Christine FAURÉ, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), 12.

es madre de la idea de la separación de poderes, tal y como Aristóteles¹⁶ lo transmite:

La Constitución no es otra cosa que la repartición regular del poder, que se divide siempre entre los asociados, sea en razón de su importancia particular, sea en virtud de cierto principio de igualdad común; es decir, que se pueda dar una parte a los ricos y otra a los pobres, o dar a todos derechos comunes...

Adicionalmente, Aristóteles¹⁷ nos transmite: "... aquí todas las constituciones se derivan de la Constitución modelo, y son oligárquicas, si el poder está concentrado y es más despótico; democráticas, si los resortes de aquel aparecen más quebrantados y son más suaves".

El Parlamento en el modelo del gobierno democrático representativo ha sufrido transformaciones. En las repúblicas, en las que se resisten a su modificación, hay que promover su transformación en aras de reforzar el sistema de garantías, propio de la filosofía garantista y el constitucionalismo. Estas transformaciones son dignas de ser consideradas; muy en especial aquellas que tienen que ver con las relaciones de la soberanía, que, en el discurso de los filósofos del derecho, los filósofos políticos y los juristas suelen sostener que esta reside única y exclusivamente en la nación, de la que emanan los poderes públicos, como indican las cartas políticas. El Parlamento no puede ignorar y pasar por alto que, en la realidad, el poder de reforma contenido en la carta política está radicado en la práctica en el Parlamento, por vigencia de constituciones flexibles. Un cuerpo colegiado como poder constituido –el Parlamento– ejerce la función real del soberano, reemplazando a su titular: la ciudadanía. En la vida política, una mayoría transitoria parlamentaria, con el aval de la justicia constitucional, realiza el poder soberano a espaldas del poder soberano ciudadano. La separación y división de poderes en el Estado constitucional de derecho y la democracia constitucional, en especial, en el fuerte modelo descentralizado en lo político, que diseña el jurista italiano Luigi Ferrajoli, es profundo y radical, puesto que pretende reforzar el nivel de garantías primarias y secundarias para la protección de las libertades y los derechos.

¹⁶ ARISTÓTELES, *Política*, 201.

¹⁷ *Ibidem*, 202.

El Parlamento, cuerpo representativo colegiado y plural, en el que debe existir un ambiente de deliberación, necesariamente tolerante, razonables y respetuosa, en favor de las opiniones diversas, está concebido en la República de Colombia, dentro de un modelo de organización del poder político en el territorio, con una fuerte centralización que debilita la presencia de la representación de los intereses de la ciudadanía de los departamentos –herederos de los antiguos Estados soberanos que fueron liquidados por la carta política de 1886. Concebir un solo Parlamento de carácter nacional es totalmente antidemocrático, en consideración a que no contempla ni existe una representación simétrica de los intereses diversos de todo el territorio. Una característica del Parlamento colombiano, que recibe el nombre de Congreso de la República, radica en su propiedad bicameral, lo que implica que está integrado por un Senado de la República y una Cámara de Representantes. Si bien el Senado está integrado por representantes elegidos por circunscripción nacional, no es menos cierto que el peso de los grandes centros urbanos poblacionales desequilibra la necesaria representación en condiciones de simetría; de ahí que unos departamentos tengan mayor peso en sus deliberaciones y decisiones que otros. Lo anterior sumado a que, para agravar más la desigualdad en la representación, los departamentos de menor población son víctimas en la expedición de las leyes, dado que departamentos ajenos a ellos interfieren en las decisiones y asuntos que, por su propia naturaleza, no pertenecen a su propio resorte, incluso en contra de sus intereses y de su libertad política como participación.

En el modelo del poder legislativo colombiano, el Parlamento no solo está centralizado en detrimento del derecho al Parlamento de la ciudadanía de los departamentos, sino que no tiene competencia legislativa exclusiva como órgano independiente y autónomo, contrariando lo teorizado por Locke¹⁸. Por el contrario, por ministerio de la propia Constitución Política de 1991 y su retahíla de reformas parlamentarias, se autoriza la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República para expedir leyes en virtud del propio artículo 150. En este artículo, especialmente en el ordinal 10º, se consagra la trasgresión a la teoría clásica de la separación y división de poderes, al estar el Parlamento autorizado para habilitar al Presidente de la República.

¹⁸ John LOCKE, *Ensayo sobre el gobierno civil* (México: Porrúa, 2005).

Asimismo, el debilitamiento del Parlamento y del democrático proceso de deliberación parlamentaria se amplía como consecuencia del artículo 154 del ordenamiento constitucional, que determina que las leyes señaladas en los ordinales 3, 7, 9, 11, 22 y los literales a), b) y c) del numeral 19 del artículo 150 disponen de la iniciativa del Presidente de la República para su trámite y expedición legislativa. Estas materias no son otras que las relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) e Inversiones Públicas (PIP), que se programen ejecutar a lo largo y ancho de todo el territorio de la República, la determinación de la estructura de la administración pública nacional y descentralizada, las autorizaciones para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración, organizar el crédito público, regular el comercio exterior, señalar el régimen de cambio internacional y modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones del régimen de aduanas, además de las leyes relacionadas con el Banco de la República y su junta directiva, sin olvidar que, al lado de estas habilitaciones e iniciativas consagradas en el texto constitucional, el Presidente de la República, por ministerio del ordinal 11° del artículo 189, tiene la potestad constitucional de reglamentar las leyes. Así, entre más general sea la ley, más extensión del poder reglamentario existirá, lo que implica una amplísima discrecionalidad para torcer el sentido de la ley.

Como bien puede observarse, si en tiempos normales el Presidente de la República tiene atribuciones que deberían ser exclusivas del Parlamento —o los Parlamentos—, qué decir de los poderes normativo, que por autorización de la carta política, tiene a su alcance el jefe de Estado, Gobierno y suprema autoridad administrativa en situaciones de emergencia, tal y como dice Pabón-Arrieta:¹⁹

... primero, en la competencia exclusiva para declarar la emergencia en forma motivada señalando el término en que va a hacer uso de sus facultades de emergencia con la responsabilidad de informarle al Parlamento de su declaratoria, al que convocará si no está sesionando. La norma constitucional

¹⁹ Juan PABÓN-ARRIETA, “Parlamento y democracia durante la pandemia del Covid-19 en la República de Colombia” en *Covid-19: Crise sanitária e crise de direitos? Perspectivas jurídicas sobre a pandemia no Brasil, Mexico e Colômbia. Volume 2*, coordinado por Pietro Lora-Alarcón, 130-146 (Brasil: Tirant lo Blanch, 2022), 137.

le atribuye unos poderes normativos excepcionales de emergencia que lo autorizan a dictar leyes especiales con una competencia transitoria para tratar las causas, y, con relación a las situaciones extraordinarias, para afrontarlas y superarlas, en los denominados estados de excepción de Guerra Exterior –artículo 212–, Conmoción Interior –artículo 213– y Emergencias Económica, Ecológica y Social –artículo 215. El poder normativo se amplía, pudiendo desplazar en la práctica al Parlamento, como en efecto lo ha desplazado en esta situación del Covid-19.

En otras palabras, el proceso legislativo en nuestra República no respeta, en forma estricta, la separación y división de poderes públicos, afectando así la calidad de la democracia, entre otras cosas, por las siguientes causas institucionales. En primer lugar, el modelo centralista con su Parlamento único, excluye a la representación política de los territorios, en particular, la de los departamentos. Al privarle a la ciudadanía de los departamentos el derecho humano al Parlamento, se tiende a reducirlos a la condición de menores de edad; aunado a que constituye una discriminación no razonable a su derecho de autonomía política, al excluirles de ser partícipes en la soberanía que les permite tomar decisiones en los asuntos de sus propios intereses. En este sentido, al expedirse la carta política de 1886, que destruyó los Estados soberanos, transformándolos en meros departamentos, aquellos fueron despojados de sus derechos y libertades. Manifiesta Arroyo-Gil²⁰ que: “...aunque precisada de muchas matizaciones, constituye una opinión ampliamente compartida la que sostiene la dificultad de concebir un Estado en el que el poder se encuentre verdaderamente dividido entre distintos niveles territoriales que no sea al mismo tiempo, un Estado más o menos democrático”. En segundo lugar, el presidencialismo vigente en la República, con sus iniciativas normativas descritas, interfiere en la autonomía e independencia del Parlamento, con el débil argumento de la colaboración de las ramas del poder público para cumplir con los fines del Estado, cuando lo que garantiza la libertad y los derechos, que son los fines del Estado, es, por el contrario, una fuerte separación y división de poderes. En tercer lugar, la debilidad y falta de democracia interna y anclaje de los

²⁰ Antonio ARROYO-GIL, “Calidad democrática y distribución territorial del poder, con especial atención al reparto de competencias y a la Cámara de representación territorial”, en *Calidad democrática y organización territorial*, coordinado por José Tudela-Aranda, Mario Kölling y Fernando Reviriego-Picón, 53-68 (Madrid: Marcial Pons, 2018), 54.

partidos políticos en la sociedad, porque no existe ni existirá calidad democrática y del proceso legislativo sin partidos políticos. Esto en razón de que la democracia pluralista, por definición, necesita de los partidos políticos. Al respecto, García-Pelayo²¹ lo reafirma, al decir: "... la democracia pluralista, solo es viable por la existencia de una pluralidad de partidos que, en relaciones competitivas por el ejercicio en el Estado, ofrezcan al electorado distintas opciones".

Los déficits de la democracia representativa en Colombia y la debilidad de los partidos políticos

El Parlamento y los partidos políticos, pilares de la calidad de la democracia y el proceso legislativo, requieren una fuerte legitimidad, fundada en el reconocimiento de su gestión ante la sociedad civil. Un Parlamento y unos partidos sin legitimidad democrática hacen de la democracia un proceso con serios déficits para el gobierno representativo. Una democracia es fuerte si su templo, que son el Parlamento y los partidos políticos, tiene una fuerte legitimidad. Sumado a esto, si la actividad parlamentaria la realizan los partidos políticos, que son los canales que fomentan la manifestación de la voluntad del soberano y la constitución del gobierno representativo. Ante todo, es importante recordar que no es bueno para una democracia representativa que exista un solo templo, huelga anotar, que en una República, tan diversa y plural, tan diferente en asuntos culturales, con intereses diferentes entre un departamento y otro, se tenga un único y exclusivo Parlamento, lo que es tanto como imponer una única religión. Los partidos políticos son instituciones esenciales para la democracia representativa; su integración y funcionamiento deben ser democráticos. Sin democracia al interior de los partidos políticos no es posible la existencia de una fuerte democracia representativa. Entre otras cosas, si tuviesen existencia varios Parlamentos, la vida de los partidos políticos se enriquecería y la participación política sería más democrática. En el caso de la República de Colombia es visible que los partidos políticos están personalizados bajo la dominación de un líder fuerte y sus decisiones son tomadas de la cúspide

²¹ Manuel GARCÍA-PELAYO, "El Estado de partidos", *Anthropos: Boletín de información y documentación*, n.º. 59 (1986): 30.

hacia la base, lo que hace de la democracia de los partidos políticos una mera ilusión.

Kelsen²² no dejó de insistir en la importancia de los partidos políticos, identificando el Estado de derecho como Estado de partidos. No obstante, no es el único que lo sostiene. En la misma dirección, Radbruch²³ dice:

Ahora bien, ni las elecciones ni las votaciones populares son posibles sin la agrupación previa del pueblo, de las que surjan los candidatos y sirven para esclarecer, antes de que el pueblo vote, las diferencias y contradicciones acerca de las cuales han de pronunciarse los electores o votantes. Esta labor tan necesaria, solo pueden llevarla cabo los partidos; por eso, la democracia o gobierno del pueblo es inseparable del régimen de los partidos.

La democracia, como proceso plural, tolerante y amplio, en el que la razón pública se construye en el debate de las ideas, en las más rica y simétrica deliberación, estableciendo acuerdos y desencuentros pacíficos y con el derecho a la alternación en el poder y el respeto a los derechos de la minoría, tiene en los partidos su encarnación. El grado de madurez de una democracia se mide por el régimen de los partidos políticos, por ende, por el propio grado de madurez de los partidos políticos y de su democracia interna. Si en vez de partidos políticos lo que se organizan son movimientos que funcionan como grupos familiares o empresas, cuya finalidad es el asalto al presupuesto público y el aumento desmedido de la burocracia estatal, entonces la democracia no puede funcionar.

Acerca de la importancia de los partidos políticos, su inserción en la sociedad civil, su necesaria constitucionalización y su régimen democrático interno, Ferrajoli²⁴ señala un conjunto de instituciones electorales de garantía en la vida de los partidos políticos, como es el caso de su democratización, el derecho de las minorías a su representación proporcional y, a su vez, al hecho de que los candidatos y programas fueran seleccionados en asambleas democráticas, en las que cada voto de los miembros tuviera

²² KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*.

²³ Gustav RADBRUCH, *Introducción a la filosofía del derecho* (México: Fondo de Cultura Económica, 1951), 166.

²⁴ FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia, 2. Teoría de la democracia* (España: Trotta, 2011).

igual peso y validez. No obstante, ante todo, Ferrajoli²⁵ critica, en forma radical, la existencia de jefes naturales y líderes carismáticos de los partidos políticos, la identificación de jefes o líderes con los partidos, la no separación entre partidos y Estado, al decir:

Pero haría falta sobre todo convertir a los partidos en factores efectivos de la autonomía política de los ciudadanos y para ello imponer en sus estatutos, como su razón social, la estipulación y garantía de su papel de partidos, instrumento de la participación democrática de los ciudadanos en el poder político y en la vida política.

De igual manera, Ferrajoli²⁶ agrega que es necesario prohibir: “su vicio más grave y difundido: la personalización de la representación y la verticalización y concentración de poderes decisivos en las manos de un jefe o de grupos restringidos de dirigentes”.

Conclusiones

Por una democratización del Parlamento y los partidos políticos en un mundo globalizado

El derecho al Parlamento tiene que estar al alcance de todos los ciudadanos. Para tal efecto, la República tiene que organizar el poder en el territorio de una manera más democrática, sobre todo, en el plano horizontal. Nadie debe ser privado del derecho humano al parlamento porque privar a un ciudadano de ese derecho es privarlo de ciudadanía en el Estado contemporáneo, más aun, convertirlo en forastero en su propio departamento, como ocurre en este momento en la República de Colombia. Ante esta situación, deben recordarse las palabras de Aquiles en *La Iliada*, reseñadas por Aristóteles²⁷: “Hay, por tanto, indudablemente, diversas especies de ciudadanos, y solo lo es plenamente el que tiene participación en los poderes públicos. Si Homero pone en boca de Aquiles estas palabras: ¡Yo, tratado como un vil extranjero!”.

Un poder verticalizado, tal y como el que está en el modelo actual, atenta contra la libertad política de una parte muy significativa de la ciudadanía,

²⁵ *Ibidem*, 186.

²⁶ *Ibidem*, 187.

²⁷ ARISTÓTELES, *Política*, 111.

abriendo el camino institucional a la tiranía de la mayoría. Muy sabios fueron los padres fundadores de la República norteamericana al garantizar una fuerte separación y división de poderes, colocando en pie de igualdad política a todos los ciudadanos, para evitar que los derechos de los diferentes intereses y las minorías fuesen garantizados. La igualdad es una bendición para la República y, por esto, el modelo de organización del poder político en el territorio debe ser cambiado, para que cumplan lo que manifiestan Hamilton, Madison y John:²⁸

En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que le corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por el mismo. Segunda. En una república no solo es de gran importancia asegurar a la sociedad en contra de la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte.

Asimismo, al lado del derecho al parlamento, en favor de la libertad deben debilitarse los poderes del Presidente de la República y transferirlos –por lo menos algunos– a los departamentos y sus instituciones. El Presidente de la República es una especie de monarca y señor de todos los territorios a los que gobierna desde lejos. El modelo de organización del poder en el territorio debe ser repensado, al igual que el modelo de Estado legislativo de derecho, para que, de paso, al Estado constitucional de derecho, propio de un mundo globalizado, como sostiene Pabón-Arrieta²⁹: “Y, por tanto, la representación política de las democracias constitucionales de América Latina no puede circunscribirse a las fronteras nacionales, cada día es la representación política un modelo para armar en el teatro de acontecimientos políticos internacionales”. Huelga anotar, repensar los modelos de democracia constitucional y Parlamento en el plano internacional es el reto de los constitucionalistas, en particular, y de los juristas, en general. Hay

²⁸ Alexander HAMILTON, James MADINSON, John JAY, *El federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 2014), 222-223.

²⁹ Juan PABÓN-ARRIETA, *La democracia en América Latina: un modelo en crisis* (España: Bosch, 2019), 201.

que aceptar la invitación Zagrebelsky³⁰ cuando dice: “Nuestras constituciones, que fueron pensadas, por decirlo con la celeberrima formula de Fichte, para *Estados constitucionales cerrados*, deben regenerarse hacia a un nuevo constitucionalismo, específico para *Estados constitucionales abiertos*”. Un nuevo constitucionalismo invita a una reingeniería del modelo de organización del poder en el territorio, puesto que el modelo actual fue pensado en el siglo XIX, que la carta política de 1991 mantuvo intacto, inclusive reforzándolo. Sí, reforzado el modelo de centralización política y el presidencialismo asfixiante a los ciudadanos de los territorios a los que trata como extranjeros en su propia patria.

Finalmente, llama la atención la reflexión del epígrafe del presente artículo, en la que Solón, sabio legislador ateniense, advertía que a su juicio la igualdad no generaba guerras ni desavenencias. Además, que un sabio legislador no expida las leyes que él estima como mejores, sino aquellas que su sociedad esté dispuesta a obedecer como las mejores. Por estas razones, es clave que el Parlamento delibere escuchando las distintas opiniones y corrientes que expresan los plurales puntos de vista e intereses de una comunidad política, de tal manera que las leyes sean el fruto del consenso y no la imposición ni de la compra de conciencia ciudadana por parte de los parlamentarios. Se necesitan transformaciones constitucionales para superar el estado de conflicto armado, en que la República de Colombia ha vivido durante dos largos siglos. El problema está en el mal diseño de las instituciones. No es otra la razón de los conflictos armados que las malas instituciones reflejadas en un Estado que tiene más territorio que Estado, toda vez que está jerarquizado con el centralismo y la exclusión. Repensar las instituciones bajo el paradigma del modelo de Estado constitucional de derecho y democracia constitucional en un mundo globalizado.

³⁰ Gustavo ZAGREBELSKY, *La virtud de la duda. Una conversación sobre ética y derecho con Geminello Preterrossi* (España: Trotta, 2012), 101.

Bibliografía

- ARISTÓTELES. *Política*. España: Austral, 2011.
- ARROYO-GIL, Antonio. “Calidad democrática y distribución territorial del poder, con especial atención al reparto de competencias y a la Cámara de representación territorial”. En *Calidad democrática y organización territorial*, coordinado por José Tudela-Aranda, Mario Kölling y Fernando Reviriego-Picón, 53-68. Madrid: Marcial Pons, 2018.
- BOBBIO, Norberto. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta, 2009.
- FAURÉ, Christine. *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia, 2. Teoría de la democracia*. España: Trotta, 2011.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. “El Estado de partidos”. *Anthropos, Boletín de información y documentación*, n.º. 59 (1986): 30.
- GOETHE, Johann Wolfgang. *Máximas y reflexiones*. Madrid: Aguilar, 1963.
- HAMILTON, Alexander, MADINSON, James John, JAY. *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- JAEGER, Werner. “Alabanza de la ley. Los orígenes de la filosofía del derecho y los griegos”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º. 67 (1953): 29.
- KAUFMANN, Arthur. *Filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor, 1934.
- LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Porrúa, 2005.
- MORALES-TOVAR, Marco. El control de la discrecionalidad. En *La protección de los derechos frente al poder de la administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, coordinado por Allan Brewer-Carías, Luciano Parejo-Alfonso y Libardo Rodríguez, 659-682. Bogotá-Caracas: Temis, 2014.
- NIETO, Alejandro. *Crítica a la razón jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.
- PABÓN-ARRIETA, Juan. *La democracia en América Latina: un modelo en crisis*. España: Bosch, 2019.

- PABÓN-ARRIETA, Juan. “Parlamento y democracia durante la pandemia del Covid-19 en la República de Colombia”. En *Covid-19: Crise sanitária e crise de direitos? Persectivas jurídicas sobre a pandemkia no Brasil, Mexico e Colômbia. Volume 2*, coordinado por Pietro Lora-Alarcón, 130-146. Brasil: Tirant lo Blanch, 2022.
- PLATÓN. *Diálogos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PLUTARCO. *Vidas paralelas. Tomo II*. España: Gredos, 2017.
- RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la filosofía del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1951.
- TUDELA-ARANDA, José. *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2008.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *La virtud de la duda. Una conversación sobre ética y derecho con Geminello Preterossi*. Madrid: Trotta, 2012.