



TESIS DOCTORAL

***PARTICIPATIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA***  
Evaluación democrática de la representación como  
forma de ejercicio de la soberanía popular

Tesis dirigida por la Profesora Titular  
Doctora Blanca Rodríguez Ruíz

**CARLOS LOGREIRA NIVIA**  
Estudiante de Doctorado  
Departamento de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla  
Junio de 2018

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
-------------------	---

### PRIMERA PARTE CONTENIDO DEMOCRÁTICO DEL PODER POLÍTICO

#### CAPÍTULO PRIMERO

<b>La titularidad democrática del poder político.....</b>	<b>26</b>
1. La soberanía del pueblo como opción de gobierno.....	26
2. ¿Y qué es el pueblo?: el componente humano del Estado.....	42
2.1. Alcance subjetivo del concepto de pueblo. Entre nacionalidad y ciudadanía: la ciudadanía gradual.....	46
2.1.1. Los aportes de la nacionalidad.....	48
2.1.2. Los aportes de la ciudadanía.....	51
2.1.3. La ciudadanía gradual: un definidor amplio y dinámico del pueblo.....	54
2.2. El pueblo como sujeto colectivo en términos pluralistas.....	61
2.2.1. Lejos de la abstracción unitaria, el pluralismo heterogéneo.....	61
2.2.2. El pluralismo en acción: distintas verdades.....	69
3. En conclusión, la titularidad del poder en cada parte del pueblo.....	74

#### CAPÍTULO SEGUNDO

<b>El ejercicio democrático del poder político.....</b>	<b>78</b>
1. El ejercicio: una consecuencia de la titularidad.....	78
2. La expresión normativa del ejercicio del poder.....	82
3. El ejercicio del poder en concreto: la participación.....	85
3.1. Ciudadanía activa: un compromiso con la democracia.....	88
3.2. Participaciones encontradas: los intereses dispersos.....	94
4. La voluntad general: una reconciliación de participaciones.....	101
4.1. Concurrencia horizontal de participaciones: una consecuencia de la igualdad política.....	105

4.2. El consenso integracionista.....	111
4.2.1. La reconciliación de participaciones como objetivo común.....	120
4.2.2. La construcción del consenso integracionista.....	125
a) Comunicación.....	127
b) Sectorización.....	130
c) Deliberación: argumentar y escuchar; convencer y ser convencida/o.....	131
d) El ordenamiento jurídico como límite jerárquico.....	135
e) Consenso como base de nuevos consensos.....	138
f) Creatividad.....	139
5. En conclusión, el ejercicio del poder es la participación para integrar consensos.....	141

## SEGUNDA PARTE

### LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

#### CAPÍTULO TERCERO

Surgimiento político y evolución histórica de la representación.....	149
1. La representación como justificación del poder monárquico.....	152
2. La representación en el Parlamento.....	156
3. La representación de la Nación.....	160
4. La representación en la soberanía popular.....	165

#### CAPÍTULO CUARTO

La representación como una institución extrademocrática, en la democracia.....	176
1. Las distintas formas de entender la relación representativa en la democracia a partir del estudio de Hanna Pitkin.....	180
1.1. Representación formalista.....	180
1.2. Representación descriptiva.....	183
1.3. Representación simbólica.....	186
1.4. Representación en el actuar por.....	187
1.5. Representación de intereses. Lo que importa a la participación del pueblo.....	188
2. La expresión de la representación a través de los partidos políticos.....	193
2.1. La representación por partidos: un modelo heredado.....	195
2.2. De la tímida constitucionalización al <i>partidocentrismo</i> representativo.....	205
2.3. ¿La lucha por el poder del pueblo?.....	213

3. En conclusión, la representación debe apartarse de su pasado para democratizarse.... 216

**TERCERA PARTE**  
**EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO FUNDAMENTO**  
**JURÍDICO DEL EJERCICIO DEL PODER. EL CASO COLOMBIANO**

**CAPÍTULO QUINTO**

Preludio teórico..... 229

1. Constitucionalización del derecho a la participación desde los derechos humanos..... 230
2. Naturaleza jurídica FUNDAMENTAL del derecho a la participación política..... 246

**CAPÍTULO SEXTO**

El derecho fundamental a la participación en la Constitución Política de Colombia..... 272

1. La Constitución de 1991: lucha y consagración de la democracia en términos de pluralismo y participación..... 272
2. Artículo 40. El derecho fundamental a la participación política..... 289
  - 2.1. La titularidad del derecho..... 290
  - 2.2. El derecho propiamente dicho..... 311
  - 2.3. Los mecanismos de participación enunciados en el artículo 40 y desarrollados en el artículo 103..... 318
  - 2.4. Los mecanismos de participación directa.  
Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015..... 324
    - a. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas..... 328
    - b. El referendo..... 332
    - c. El plebiscito..... 340
    - d. La consulta popular..... 343
    - e. El cabildo abierto..... 346
    - f. La revocatoria de mandato..... 349
3. Participación directa. Una conclusión incompleta..... 354

**CAPÍTULO SÉPTIMO**

La representación como escenario cotidiano del derecho a la participación en Colombia ¿Ejercicio participativo del poder representado?..... 360

1. Conformación electoral del órgano de representación..... 367
  - 1.1. El sistema electoral proporcional en el modelo colombiano..... 373
    - 1.1.1. Elección popular. El voto..... 379
    - 1.1.2. Las circunscripciones..... 382

1.2. La candidatura de los partidos políticos.....	393
1.2.1. Ideologías y programas omnicomprensivos.....	400
1.2.2. Sistema de listas. Tendencia a la lista cerrada.....	405
1.2.3. La “democracia” interna.....	414
2. La participación institucionalizada.....	429
2.1. Estructura interna del Congreso.....	430
2.2. Procedimiento legislativo.....	435
2.2.1. Iniciativa legislativa.....	439
2.2.2. Procedibilidad de la iniciativa legislativa.....	440
2.2.3. Debates legislativos.....	444
2.2.4. Toma de decisiones.....	449
a. La preponderancia de la etapa decisoria derivada del régimen de quorum .....	450
b. La votación colectiva en el régimen de bancadas.....	451
c. La toma de decisión por el criterio mayoritario.....	454
3. Una conclusión definitiva: la representación participativa.....	459

**CUARTA PARTE  
CONCLUSIONES GENERALES Y EPÍLOGO**

<b>CAPÍTULO OCTAVO</b>	
Conclusiones generales.....	467
<b>CAPÍTULO SÉPTIMO</b>	
Epílogo.....	484
Bibliografía.....	491

Quizá es la vergüenza proveniente de nuestra incapacidad para conocernos y entendernos directamente la que nos arroja a embarcarnos en viajes infinitos desde la ciencia, la historia, la filosofía, la política, el derecho... Tal vez nos damos por hecho y lejos buscamos las respuestas más íntimas, o, quién sabe, puede que hayamos optado por hallarnos desde todas las superficies externas para ir envolviéndonos como una boa a su presa, y en un espiral de teorías y argumentos adentrarnos en los secretos que llevamos dentro. A lo mejor todo lo que se diga no es más que un subterfugio para omitir que, como sea, cualquier intento no tiene otra razón y sentido que el mismo ser humano, sea como punto de partida o de llegada.

## INTRODUCCIÓN

Ocho de la mañana. Después de meses de efervescencia política, de publicidad exagerada, promesas y rifirrafes entre las candidaturas, finalmente ha llegado el momento de ejercer el derecho, de ejercer el poder y acudir al lugar de votación y decidir. Expresión de la ciudadanía en pleno. Una vez frente al tarjetón atiborrado de nombres de partidos, colores, números... ese derecho se vuelve algo confuso, y como un estudiante frente al examen toda la información se entremezcla hasta desaparecer. ¿Cómo se llena esto?, ¿marco la persona y el partido?, ¿qué pasa si marco la persona y no el partido, se pierde el voto? Y si sólo pongo el partido... ¿a quién de estos personajes le darán la curul? — ¿curul?, qué palabra más extraña—. Total no conozco ninguna de esas caras que por estos días aparecían en primeras planas sonrientes y bien maquilladas; en las calles saludando a la gente, como pidiendo un voto de limosna. De repente el voto no parece ser más que un favor para ayudarle a alguien a ocupar un buen puesto o un acto de esperanza ciega para que lo solucione todo.

No. Esto es democracia, Sólo fue un momento de agobio ante el inmenso tarjetón que parece la sección de empleos del diario en la que hay que buscar detenidamente. Es necesario tomárselo con la seriedad y solemnidad del caso. En el acto electoral se refugia la democracia, la lucha de años para que los gobernantes no sean impuestos —sin contar las vidas que ha costado este logro—. Somos la descendencia privilegiada del generoso siglo XX, como en cierta oportunidad bien lo decía Vargas Llosa en los años ochenta en un debate con Octavio Paz: “el siglo XX es el siglo de los derechos humanos, el siglo del voto universal (...) de los derechos de la mujer (...) el siglo en el que surgen las ideas de que las minorías tienen unos derechos que deben ser también respetados (...)”<sup>1</sup>. El siglo de la democracia, podríamos decir.

Dentro del cubículo de votación, sin embargo, parece ajena la idea de democracia como una *acción comunicativa* en la que desde el último tercio del mismo siglo XX insiste Jürgen Habermas. Luego de un periodo de propuestas y debates, todo se reduce a encerrarse a decidir una opción sin discutir, sin cuestionar o escuchar. Entonces en las paredes de cartón

---

<sup>1</sup>Programa Edoctum, transmitido por la Televisión Española. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=My5So5ughhQ> (consultada el 27 de marzo de 2018).

de este reducido espacio resuenan las palabras de YOUNG, más que como una advertencia, como una amenaza: “[u]na persona egoísta que no quiere escuchar las expresiones de necesidad de otras personas recibirá de ellas la misma negación a ser escuchada”<sup>2</sup>.

Todas estas torpes ideas son vencidas ante el hecho de que el voto, en definitiva, es sólo un primer momento dirigido a la elección de quienes, posteriormente, se encargarán de poner en práctica las acciones comunicativas necesarias. Por ahora se trata de elegir a quienes pueden representarnos en las instituciones de toma de decisiones porque, claro, no podemos reunirnos todas las personas en una constante acción comunicativa. Elegimos representantes para que se encarguen de ello.

Elegir representantes... ¿qué significa? Alto, porque si cada persona antes de sufragar reparara en todos estos aspectos, en cada elemento que rodea este momento, impediría que la fila que viene atrás se mueva y, entonces, también eligieran sus representantes. Esto, claro está, en caso que los representantes que cada quien elige al trazar la equis sobre el partido de preferencia, efectivamente fuera a representarle. Pero como bien se sabe, desde hace mucho tiempo, antes de la democracia actual, antes de los logros aplaudidos del siglo XX, la representación de unas y otras personas está dirigida por el concepto mayoritario. Entonces, me asalta la duda sobre el tesoro de la democracia que tengo entre las manos, sobre el poder democrático del pueblo, pues en últimas, mi decisión, mi equis, pasará a ser contabilizada con otras equis anónimas para definir si hacen parte o no de una mayoría, y no puedo contener la reminiscencia del comentario de Jorge Luis Borges, al referirse a la democracia como “un abuso de la estadística y nada más”<sup>3</sup>. Con ello cae sobre el término mismo de democracia una sombra de duda que cuestiona el significado que desde la antigua Grecia se dio al llamado gobierno (*kratos*) del pueblo (*demo*), y quizá debería presentarse sinceramente como el gobierno de la mayoría, cosa que no creo que hoy por hoy genere mayor resistencia.

No puedo negar que también mi decisión está gobernada por un sentimiento mayoritario que tuve que cultivar. Entre las distintas opciones electorales de partidos con programas completos en cada una de las situaciones de la vida, sentí un desdoblamiento interno;

---

<sup>2</sup> YOUNG, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra, 2000, p. 181.

<sup>3</sup> Comentario de Borges extraído en la obra de PEICOVICH, Esteban. *El palabrista*. Borges. Visto y oído.



algunos defendían la libertad de mi identidad sexual, otros mi creencia en la libertad económica hija de la mano invisible del mercado de Adam Smith. Libertades promovidas por partidos distintos y que se me presentan como irreconciliables. Tuve que darle *mayor* valor a una de ellas y marcar equis. A mis familiares médicos sólo les importaba la propuesta referente al sistema de salud, pero tuvieron que igualmente marcar equis a todo el programa. Mi pareja es extranjera, y en un taxi hablaba con vehemencia y pasión sobre una de las propuestas de aquél partido que habla sobre la integración de los pueblos. Al conductor del taxi eso le tenía sin cuidado mientras que el partido cercano al gremio cumpliera con la reducción del impuesto de rodamiento.

Después de votar el sentimiento político es pleno; incluso hay cierta satisfacción de haber obrado correctamente y, con cierta ilusión, se espera el cumplimiento de las promesas. ¿Ya está? ¿Acaso el poder político que tenemos como partes del pueblo se agota allí y entra en hibernación hasta las próximas elecciones? No te preocupes, podría decir Vargas Llosa, el siglo XX también dejó la revocatoria de mandato por si no cumplen, puedes ir a votar y sacarles; el siglo XX te dejó el referendo y un plebiscito para que participes. Te dejó participación directa, la llave de la democracia. Es decir, más momentos de inmensa soledad en un cubículo de votación.

Entonces el sentimiento muta a descontento e impotencia, como si hubiera una deuda pendiente para que el pueblo sea apaciguado con el caramelo del voto, de la participación directa y esporádica, y, entonces, abandone su destino a las decisiones lejanas de representantes anónimos y distantes, quienes deciden porque pueden hacerlo, porque les dimos la autorización con la sumatoria de equis. Una frustración que se denuncia constantemente en las quejas desde varios sectores y cada vez más callejeras y sonadas, sobre una crisis representativa en varios frentes. Como lo indica el catedrático y politólogo Fernando VALLESPÍN al referirse a la “importante crisis de representación” de los Estados modernos. “Hace tiempo ya que los partidos han dejado de ser esos instrumentos que mediaban entre ciudadanía y sistema político. Y el Parlamento se nos antoja hoy plúmbeo y distante. Igual que, a decir de W. Benjamin, las obras de arte perdieron su aura en la época de su reproducción técnica, las nuevas tecnologías de la comunicación están haciendo lo propio con los titulares de la vida política. Sus consecuencias son todavía imprevisibles. El

caso es que cada vez es mayor el ruido que emiten las redes sociales y menor la capacidad que tiene el sistema político para digerirlo”<sup>4</sup>.

Parece que las sociedades modernas se hubieran resignado con los logros del pasado y perdieron el impulso democrático. Así, resulta cuestionable si las importantes pero limitadas instituciones representativas responden a las demandas políticas actuales en las que los individuos asumen una postura cada vez más crítica y activa en relación con su participación política. Quizá al escritor peruano le respondiera su gran amigo y eterno rival García Márquez, con los mismos términos de la parte final de su discurso al recibir el premio Nobel de literatura en 1982:

“Ante esta realidad sobrecogedora que a través de todo el tiempo humano debió de parecer una utopía, los inventores de fábulas que todo lo creemos, nos sentimos con el derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para emprender la creación de la utopía contraria. Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad, y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra”<sup>5</sup>.

Una segunda oportunidad que no reclama echar al traste la herencia valiosa del pasado. Famosas fueron las proclamas en 2011 del movimiento 15M en España que gritaban “democracia real ya”, las imágenes ilusionantes de la primavera árabe más allá de su alcance y real significado, y el reconocimiento de los pueblos indígenas, primero a su existencia diferente y luego a los derechos derivados<sup>6</sup>. Al parecer, la asignación del poder político que supone la democracia busca espacios menos esporádicos y escandalosos que la participación

---

<sup>4</sup>VALLESPÍN, Fernando. Crisis de representación. En: *El País*. 14 de febrero de 2013. Disponible en: [https://politica.elpais.com/politica/2013/02/14/actualidad/1360865738\\_616159.html](https://politica.elpais.com/politica/2013/02/14/actualidad/1360865738_616159.html) (consultada el 29 de marzo de 2018).

<sup>5</sup> Discurso disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=dDCz8iiNLAQ> (consultada el 29 de marzo de 2018).

<sup>6</sup> En concreto, la actuación de la Defensoría del Pueblo en Perú en favor de los derechos de los pueblos indígenas se presenta como un compromiso institucional que contrasta con la histórica exclusión y discriminación de estos grupos poblacionales. Estos trabajos se han orientado principalmente al reconocimiento de interculturalidad, la defensa de derechos colectivos, la defensa de los recursos naturales, el derecho a la educación, el bilingüismo, la protección a la salud y en definitiva, la mayor participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les afectan. “los pueblos indígenas no son más una población invisible, representan a un sector de ciudadanos y ciudadanas que han sabido afrontar, colectivamente, estas brechas y convertirse en actores de cambio que persiguen, sin renunciar a sus culturas y sus visiones de vida, una sociedad más justa y próspera”. SÁNCHEZ VELÁZQUEZ, Daniel. La Defensoría del Pueblo y los Derechos de los Pueblos Indígenas. En: *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, año 5, No. 5, 2017, p. 126.

directa, en su escenario cotidiano y definitivo que es la representación, para que, entonces, pueda hablarse de una democracia en serio.

A partir de lo anterior, es necesario afrontar el déficit representativo —y por ende democrático— desde las propuestas que conduzcan a la realización de ese presupuesto teórico que habla del poder del pueblo. El siglo XX abrió la puerta con el sufragio universal a elegir representantes, luego hay que dar el paso y entrar a la casa de la democracia. El derecho al voto, no es más un fin para las sociedades modernas sino su punto de inicio hacia la búsqueda de un techo más alto donde, superada su crisis, la representación sea un medio para que el pueblo (*demos*) realmente ejerza el poder (*kratos*) que le pertenece.

Desde esta idea inicia el presente texto, desde tomarse la democracia en serio y descifrar su naturaleza con el propósito que se haga realidad en el escenario donde expresa su protagonismo en los Estados constitucionales modernos. Una exigencia que en la teoría política involucra de una manera determinante a su elemento central: el individuo. Como lo indicaba Rousseau, uno de los más fervientes defensores de la democracia, “los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo y en particular se llaman ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana (...)”<sup>7</sup>.

Se pasará, pues, a un constante diálogo entre lo colectivo y lo individual, entre el valor de la persona como miembro del colectivo llamado pueblo al que se le asigna el poder político. De manera que se pueda hablar correlativamente de poder político del pueblo y de derecho individual a participar, pues como lo indica certeramente el profesor PÉREZ ROYO, “[e]l derecho de participación individual no puede existir sin la voluntad general y la voluntad general sin el derecho de participación individual”<sup>8</sup>. Todo lo cual no significa otra cosa que hallar al individuo como parte de la sociedad y a la sociedad como expresión vivida de los individuos.

Con lo anterior se pone de manifiesto que en el modelo democrático, el derecho a la participación es el elemento que permite construir la voluntad general y que, a la vez, la voluntad general reconoce la existencia y protección de tal derecho como fundamento de

---

<sup>7</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: A. L. Mateos, 1993, p. 61.

<sup>8</sup> PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2005, p. 462.

la democracia. En tal sentido, la consagración de la participación en el texto constitucional como un derecho fundamental supone, tanto una garantía para el individuo de su carácter político, como una garantía del sistema democrático mismo. La democracia encuentra en el derecho a la participación la voz del pueblo para autogobernarse.

Sólo en la medida en que la ciudadanía pueda participar en los escenarios cotidianos de toma de decisiones —democracia representativa— es viable hablar de un gobierno del pueblo. Así, los conceptos de democracia y de participación política son inescindibles, pues del segundo depende que el pueblo pueda dictarse las reglas y normas que lo rigen (como presupuesto fundamental del modelo democrático en el que el gobierno es ejercido por las personas gobernadas). La participación permite, entonces, que las personas sobre quienes recaen las normas concurren a su elaboración según sus intereses. HABERMAS hace especial mención de ello cuando expone la posición de la participación en el modelo de democracia deliberativa. Dice el autor:

“Válidas son aquellas normas (y sólo aquellas normas) a las que todos los que puedan verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales”<sup>9</sup>.

Sin embargo, la inclusión de la participación como garantía de ejercicio del poder del pueblo ha pasado casi inadvertida en los sistemas abiertamente declarados como democráticos. Sólo tres Cartas Políticas en Europa occidental contienen el derecho a la participación, Finlandia, Portugal y España, y éste se ha vinculado de forma preferente, sino casi exclusiva, a la garantía de acceder a cargos públicos. En Latinoamérica el paso para superar una democracia meramente representativa ha ido más lejos: muchos Estados no sólo han consagrado el derecho fundamental a la participación política, sino que además se han configurado constitucionalmente como democracias participativas. Colombia es un caso claro de constitucionalización del principio participativo como fundamento democrático que dirige todo el sistema, instituciones y ámbitos públicos e incluso algunos privados. Sin embargo, el caso colombiano es un referente de lo que sucede en las democracias actuales pues, como si la democracia estuviera más aferrada a su herramienta (la representación) que

---

<sup>9</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998, p. 172.

a su esencia de titularidad y ejercicio en el pueblo, el alcance que la Corte Constitucional colombiana da a la participación se ha enfocado, sobre todo, en los mecanismos de participación directa, sin que éstos vengan a cuestionar la democracia representativa como forma habitual de ejercicio de la democracia. Ello significa que en la democracia representativa el elemento representativo sigue primando sobre el democrático, es decir, que la democracia se sigue reduciendo a una representación bastante decimonónica, a la que se suman unos cuantos mecanismos con los que la población excepcionalmente se pronuncia directamente.

Reducir la participación al voto, a la ocupación de cargos públicos y/o a la actuación esporádica de mecanismos de participación directa conduce a una falacia democrática por no trascender al ámbito más importante de la actuación democrática: la representación. Es la representación la forma como se manifiesta por excelencia la democracia, y debe ser allí donde la participación ha de permear. Sólo así, exigiéndole a la representación que permita la comunicación, deliberación y consenso de los intereses dispersos en la sociedad, será posible darle aplicación a la democracia como forma de gobierno, y ubicar la representación en un lugar funcional para superar las dificultades prácticas del ejercicio del poder del pueblo, frente a las cuales los mecanismos de participación directa resultan insuficientes.

En tales consideraciones reside el eje axial del presente trabajo, enfocado en una lectura de la democracia en su escenario cotidiano, de manera que, rescatando las ventajas y conquistas sociales alrededor de la institución representativa, esta sea evaluada y actualizada a partir de las exigencias naturales de la participación individual y su encuentro social como expresión del ejercicio del poder político del pueblo. Tal es la idea que se revela en la expresión *participatización de la representación política* que se presenta como título de esta investigación, a manera de provocación en el sentido de que la participación política desborda las parciales y limitadas manifestaciones del sufragio y de los mecanismos de participación directa. Es ineludible centrarse en la democracia indirecta.

Para tal efecto, el contenido de esta investigación se aborda, de manera general, a partir de cuatro partes y, de manera particular, en nueve capítulos. La Primera Parte está dedicada a hacer una aproximación al poder político desde su configuración democrática en términos

de titularidad y su ejercicio en la actividad legislativa. La Segunda Parte tiene el propósito de adentrarse en un minucioso análisis de la institución representativa, desde su origen y sus distintos contenidos políticos como una figura ajena a la democracia, hasta su principal expresión en la actualidad en los partidos políticos. La Tercera Parte incluye un estudio pormenorizado del derecho a la participación política como elemento central de la democracia y su manifestación en el sistema representativo. Para esto último se toma como referencia el caso de la democracia constitucional colombiana, lo cual permite, por la posición más cercana a este ordenamiento en razón de la nacionalidad y residencia del autor, hacer un análisis pormenorizado y real del alcance de este derecho en un sistema jurídico concreto. Finalmente, en la Cuarta Parte se abordan las conclusiones generales y un epílogo destinado a plantear, en concreto, posibles propuestas que en el recorrido del trabajo se van sugiriendo para superar el déficit representativo, cuyo análisis detallado y completo desborda las fronteras de esta investigación. Así, estas líneas se plantean como un punto de partida para identificar las falencias democráticas del sistema representativo, en especial del colombiano, y las limitaciones de la participación directa para remediarlos, con la pretensión de encontrar nuevos caminos de *participatización* a partir de las instituciones representativas existentes, caminos que serán explorados en investigaciones futuras.

A fin de concretar este mapa general, el capítulo primero está dedicado a la titularidad democrática del poder público y específicamente a la descripción sociológica del propio titular, hasta llegar a su naturaleza política en términos de ciudadanía. Esto permite llevar a cabo un acercamiento al pueblo como sujeto colectivo viviente, caracterizado por su calidad heterónoma y pluralista en donde se hacen presentes distintos intereses. El capítulo segundo se concentra en el ejercicio del poder a través de la participación individual como una consecuencia jurídica necesaria derivada de la ciudadanía, y del encuentro de las distintas participaciones. En esta lectura del pueblo como titular y ejecutor del poder político se manifiesta el inevitable efecto de que la voluntad general se configure a partir del reconocimiento de la igualdad de participaciones, el objetivo común de reconciliarlas y la construcción de un consenso que integre las participaciones siguiendo las siguientes sub-reglas: a) comunicación, b) sectorización, c) deliberación, d) límite jurídico jerárquico, e) consenso y f) creatividad.

El capítulo tercero se enfoca en la evolución histórica de la representación política desde su aparición en el contexto monárquico y su trascorrir como justificación y legitimación de distintas formas de gobierno, hasta enclavarse en la lógica de la soberanía popular. Esto conduce a que en el capítulo cuarto, se haga un estudio de las distintas formas de representación que la doctrina ha rescatado, con especial énfasis en la representación de intereses pluralistas con miras a descubrir su manifestación en un sistema de partidos políticos.

El capítulo quinto realiza, a manera de preludio, un estudio jurídico del derecho a la participación política, desde su aparición en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como consecuencia y reclamo de la segunda posguerra, luego se dedica a su constitucionalización en los distintos ordenamientos nacionales y, finalmente, se enfoca en su naturaleza como derecho fundamental. En este escenario, el capítulo sexto se dirige a explicar el contenido del derecho fundamental a la participación en el modelo constitucional de Colombia. Para ello se hace un análisis de la configuración de la democracia en la Carta de este país y en particular del artículo 40, donde se consagra el derecho propiamente dicho, y de las formas de ejercicio previstas en la misma Constitución, hasta realizar un examen de los mecanismos de participación directa y su carácter limitado para el ejercicio democrático del poder. Todo lo anterior conducirá al capítulo séptimo, que tendrá el objetivo de estudiar la representación como mecanismo de ejercicio cotidiano del ejercicio del poder y evaluar si garantiza el derecho a la participación de los individuos y por tanto del pueblo como titular del poder en los términos y exigencias democráticas establecidas hasta este punto. Para tal efecto, se hará un análisis de la institución representativa en el escenario legislativo desde la configuración electoral del Congreso que en la Constitución se define a través del sistema proporcional, su aplicación en la división de circunscripciones, así como el rol que dentro de este sistema cumplen los partidos políticos mediante sus programas, la postulación de candidaturas en el sistema de listas y las decisiones que adoptan internamente. Todo ello, con el objeto de determinar si en el legislativo colombiano se hace presente el carácter pluralista que identifica al pueblo a través de los distintos intereses dispersos. Para tal efecto, se hará una aproximación a la estructura y funcionamiento del Congreso, a fin de establecer si obedecen a criterios comunicativos que permitan la integración de las diferentes posturas sociales en condiciones de igualdad y la construcción de consensos integracionistas. De tal manera que sea posible

identificar los déficits democráticos en su práctica cotidiana, de frente a evaluar las propuestas concretas que permitan una *participatización* de la representación política.

Por último, en el capítulo octavo se recogerán las conclusiones generales que permitan concretar los presupuestos teóricos de la democracia, su relación con la representación política como forma de expresión de la misma y la manifestación en el caso particular del modelo constitucional colombiano; de tal forma que sea posible identificar con facilidad las falencias del modelo representativo en términos de participación política y las posibles propuestas que hacia adelante se puedan formular y que se sugieren en el capítulo noveno.

Como se observa, el contenido del trabajo transcurre entre la aproximación a los conceptos de democracia y de representación, la crítica a su configuración constitucional actual y, la presentación de propuestas que dibujen una salida factible a una crisis representativa que asfixia a la misma democracia en términos de participación, y que no encuentra solución integral en los mecanismos de participación directa. Todo sin más propósito que agotar hasta la última fuerza para hacer realidad una forma de gobierno en la que los pueblos, y sobre todo, los seres humanos se definen en términos de libertad e igualdad. Quizá podamos también como Borges, retractarnos y decir con la misma esperanza “yo dije, que yo había descreído de la democracia, que yo creía que la democracia era, como dijo Carlyle, el caos provisto de urnas electorales, pero que ese caos, el 30 de octubre [de 1983]<sup>10</sup>, había demostrado su hermosa voluntad de ser un cosmos (...)”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> El 30 de octubre de 1983, en Argentina se realizaron elecciones después de una larga dictadura militar.

<sup>11</sup> BORGES, Jorge Luis. Palabras en una entrevista, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3vIP5nqgxvE> (consultada el 31 de marzo de 2018).



**PRIMERA PARTE**  
**CONTENIDO DEMOCRÁTICO DEL PODER POLÍTICO**

El poder, antes de su connotación política como elemento del Estado<sup>1</sup>, puede ser abordado desde distintas perspectivas. Por ejemplo, la primera acepción presentada por el diccionario se refiere a la capacidad individual en el sentido de “[t]ener expedita facultad o potencia de hacer algo”<sup>2</sup>, y que se limita a una descripción del sujeto en relación con la realización de un empeño o actividad. En un contexto social, de las relaciones interpersonales, hablar de poder evoca automáticamente la capacidad de mando<sup>3</sup>, o como lo expresa el profesor PÉREZ ROYO, “la dominación de unas personas sobre otras”<sup>4</sup>. En este sentido resulta difícil imaginar cualquier interacción en la que no se manifieste tal dominación. Basta imaginar relaciones básicas y naturales como las familiares cuando alguien desempeña el rol de mando vinculado con el cuidado y la protección<sup>5</sup>, en las relaciones laborales, las competencias deportivas, incluso en los distintos tipos de vínculos sentimentales o, sin ir más lejos, situaciones en que en cualquier grupo de personas alguien desempeña un papel de líder sobre las demás.

Aunque cuando se habla de dominación resulta muy difícil apartar la idea de la fuerza, el poder puede expresarse de múltiples formas. Así lo indica PÉREZ ESCOBAR, al decir que, si bien suele relacionarse con la fuerza, en sentido *lato* el poder es la aptitud para producir los efectos deseados, y cuando se predica de las relaciones humanas puede ser poder físico, “que se ejerce sobre un cuerpo en forma directa”, o de tipo moral, “que ejerce una persona sobre otras mediante la influencia del empleo de ciertos medios, especialmente las recompensas, los castigos y la persuasión. Por ejemplo, el poder del padre sobre los hijos; el

---

<sup>1</sup> Respecto al poder político como elemento del Estado se refiere SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando al decir que “[l]os tres elementos que componen el Estado son la población o elemento humano, el territorio o elemento espacial y el poder o elemento inmaterial”; en: *Derecho Constitucional*. Madrid: Dykinson, 2010, p. 65. También MOLAS, Isidre, cuando dice: “La comunidad de personas políticamente organizadas denominadas Estado, necesita para su existencia de un conjunto de personas que conviven, que llamamos pueblo, de un territorio cierto y de una organización especializada que ejerza el poder político”; en: *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 27. Y en este sentido también PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2005, p. 71.

<sup>2</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?w=poder&o=h> (consultada el 27 de octubre de 2015).

<sup>3</sup> PÉREZ ROYO, Javier, *Op. Cit.*, p. 69. Similarmente PAÍS RODRÍGUEZ, Ramón; y REBOLLO DELGADO, Lucrecio, definen genéricamente el poder como “capacidad de decisión y de influencia”. En: *Introducción al Derecho I*. Madrid: Dykinson, 2009, p. 35.

<sup>4</sup> PÉREZ ROYO, *Op. Cit.*, p. 71. Y al lado el autor señala, respecto a los tres elementos del Estado —poder, pueblo y territorio— que, no sólo describen al Estado sino que también describen a todas las formas políticas que han existido en la historia de la humanidad: “Poder, territorio y población no son, por tanto, elementos constitutivos de la definición del Estado, sino elementos constitutivos de la definición de todas las formas políticas históricamente conocidas sin excepción”.

<sup>5</sup> Piénsese en el “paradigm cuidado-control” JOSEPH, Suad, *The Kin Contract and Citizenship in the Middle-East*. En *Women and Citizenship* (Marilyn Friedman ed.), Oxford: Oxford University Press 2003, pp. 149-169, en p. 159. El mismo concepto de familia, en un sentido más amplio que el que le da el Derecho se puede entender como “(...) aquel grupo de personas que por naturaleza o por derecho están sujetas a la potestad de uno”. En: SUÁREZ FRANCO, Roberto. *Derecho de familia*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2001, p. 3.

de la Iglesia sobre los feligreses; el del líder político sobre sus seguidores”<sup>6</sup>. De esta manera, se hace evidente que la relación de poder entendida desde la orilla de la dominación se manifiesta en múltiples escenarios sociales, quizá en todos, con absoluta naturalidad y sin que ello tenga un sentido peyorativo como puede suceder al relacionarlo con la fuerza.

Ahora bien, esta relación de dominación no está condicionada exclusivamente por la acción física o moral, toda vez que la imposición puede estar mediada por otros determinadores como la persuasión o incluso el engaño. Al respecto, resulta útil la aproximación que hace LUKES<sup>7</sup> al poder desde distintos enfoques teóricos, en el sentido que lo propone como (i) una insistencia de un sujeto en otro para que se incline por uno de los intereses que se encuentren en determinado conflicto; o incluso (ii) como esta potestad para determinar, no sólo la toma de decisiones, sino la no toma de decisiones, sin importar los medios para alcanzar el objetivo, sea a través de la persuasión, la coerción, la influencia o la manipulación; o, finalmente (iii) desde una perspectiva social de la toma de decisiones, en la que se distingue entre decisiones políticas y otras decisiones, excluidas por versar apenas sobre problemas potenciales o latentes<sup>8</sup>. En este sentido, el autor concluye que cualquier aproximación que se haga al poder parte de una serie de valores que determinan su aplicación empírica, concluyendo además que el *poder* es una “noción eminentemente contestada”, esto es, uno de esos conceptos que inevitablemente suscita controversias interminables sobre su uso correcto<sup>9</sup>. Sin embargo, en últimas, LUKES presenta una reducción máxima del fenómeno en la fórmula: “A de alguna manera afecta a B”. Pero como él mismo lo indica, todas las personas se afectan unas a otras de alguna manera, por lo que es necesario circunscribir esta afectación a las relaciones de la sociedad con un carácter *significativo*<sup>10</sup>. Este último criterio determinará el sentido y la concreción del poder, y es allí donde la teoría de LUKES resulta de la mayor utilidad para manejar un concepto tan amplio y, a la vez, tan cercano y tangible empíricamente, permitiendo ubicar el poder como un concepto, no solamente útil, sino coherente en un sistema concreto.

---

<sup>6</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis, 2004, p. 396.

<sup>7</sup> LUKES, Steven. *El Poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores S.A. 1985.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 4-27.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 28-29.

Uno de estos enfoques significativos es, sin duda, la ubicación del poder en la afectación política del gobierno, entre quien lo ejerce y quien se somete. Aquí el concepto de la afectación de un sujeto a otro se traslada al contexto del Estado, en donde de hecho el poder constituye uno de los tres elementos que, según ha coincidido la doctrina, componen al Estado, además del pueblo y del territorio<sup>11</sup>. En estos términos, KELSEN indica que para llegar al poder como elemento del Estado hay que partir de que el Estado se entiende como un “agregado de individuos, es decir, como un pueblo que vive dentro de una parte limitada de la superficie de la tierra, y se encuentra sujeto a un determinado poder: un Estado, un territorio, una población y un poder”<sup>12</sup>. Con ello se plantea la afectación a la que se hizo referencia anteriormente, en términos, de nuevo, de la dominación en un contexto territorial definido y en función de un determinado grupo de personas que lo habita, en el que el poder es el elemento vinculante y dominador<sup>13</sup>, presente, no en cuanto Estado, sino por ser una condición dada en cualquier forma de sociedad organizada<sup>14</sup>.

Esta manifestación política del poder, se concreta, entonces, al dictarse órdenes que deben seguirse por quienes están sometidos al mismo<sup>15</sup>. Lo cual lleva a que esté íntimamente relacionado con el Derecho, con la capacidad de elaborar, ejecutar y hacer acatar normas de obligado cumplimiento<sup>16</sup>. Y así como no es posible concebir una sociedad sin normas

---

<sup>11</sup> Respecto al relativo acuerdo en la doctrina sobre estos elementos, comenta NARANJO MESA, Vladimiro: “La doctrina tradicional ha considerado que los elementos del Estado son tres: la *población*, el *territorio*, y el *poder político o autoridad*. Se debe anotar que a este respecto ha habido también discrepancia entre los autores, según el modo de considerarlos. En cuanto a los dos primeros —población y territorios— puede decirse que hay unanimidad en señalarlos como elementos básicos, aunque hay diferenciación en la terminología empleada: algunos, por ejemplo, hablan de “pueblo” y otros de “Nación”, en lugar de “población”. En ambos casos, como más adelante se explicará, estos términos son inapropiados, ya que tanto la palabra “pueblo” como la palabra “Nación” tienen significados muy precisos en el derecho constitucional, que no corresponden al de *población* como elemento del Estado. En cuanto al tercero, la diferenciación va un poco más lejos: para algunos tratadistas, como CARRÉ DE MALBERG, ese elemento es la *potestad pública*; para BURDEAU es el *consentimiento al poder*; XIFRA lo denomina *poder autónomo*; DUGUIT, *distinción entre gobernantes y gobernados*; otros muchos lo denominan *gobierno*. A nuestro juicio el término *poder* encierra la esencia de lo que se quiere considerar como tercer elemento del Estado, por lo cual creemos adecuado adoptarlo”. En: *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis, 2000, pp. 88-89.

<sup>12</sup> KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 302.

<sup>13</sup> Para MARKOFF John, el poder del estado se concreta en una capacidad de tomar decisiones que afectan la distribución de recursos entre la población y su territorio. En: *Olas de democracia*. Madrid: Tecnos, 1999, pp. 34-35.

<sup>14</sup> Así lo explica PÉREZ ROYO, Javier al referirse sobre los tres elementos del Estado —poder, pueblo y territorio— que, no sólo describen al Estado sino que también describen a todas las formas políticas que han existido en la historia de la humanidad: “Poder, territorio y población no son, por tanto, elementos constitutivos de la definición del Estado, sino elementos constitutivos de la definición de todas las formas políticas históricamente conocidas sin excepción”. En: *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>15</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>16</sup> Según KELSEN, Hans, el Derecho es: “(...) un orden de la conducta humana. Un ‘orden’ es un conjunto de normas. En derecho no es, como a veces se dice, una norma. Es un conjunto de normas que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema. Es imposible captar la naturaleza del derecho si limitamos nuestra atención a una sola norma aislada. Las relaciones entre normas de un orden jurídico son también esenciales a la naturaleza del

jurídicas, resulta impensable concebirla sin la capacidad —denominada poder político— para producirlas, ejecutarlas y hacerlas cumplir<sup>17</sup>.

Lo anterior sitúa la concepción del poder —no sólo político sino en su sentido más general— en dos ámbitos concretos: por una parte, en el posicionamiento de dominación de alguna(s) persona(s) sobre otra(s) y, por otra, en la forma de ejercer esta dominación a través de órdenes obligatorias. Estas características, a su vez, se concretan en la connotación política del poder, en la lógica estatal, a través de dos elementos fundamentales: *la soberanía* como calificación del poder y *el Derecho* en tanto sistema normativo que articula el sometimiento a ella.

En este orden, la soberanía es un concepto acuñado por Jean Bodino que permitió fortalecer, en su tiempo (Francia del siglo XVI), el modelo de monarquía absoluta. Con él se describía el poder del rey como una potestad superior, tanto frente a instancias exteriores como interiores, y que lo posicionaba sobre otros poderes existentes como el Papado en Roma<sup>18</sup>. De esta manera el concepto de soberanía establece que el poder político es un poder único, que como tal se sitúa por encima de todos<sup>19</sup>. Decir, pues, que el poder político del Estado es soberano conduce a describirlo como un poder que se ejerce en régimen de monopolio, un régimen donde no se aceptan competidores: “[e]l Estado es soberano porque es un poder único dentro de sus fronteras y porque es un poder independiente en sus relaciones con los demás Estados”<sup>20</sup>. Así, como afirma KELSEN “la soberanía es la característica que define a ese poder”<sup>21</sup>; puede decirse que la *soberanía* califica el poder político estatal en cuanto poder superior y único. En términos de LUCAS VERDÚ, esta calificación del poder político del Estado como soberano, determina que dentro de su territorio sea “(...) poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo (...). El Estado, como organización territorial soberana, es creador supremo de las normas y tiene el monopolio

---

derecho. Únicamente sobre la base de una clara comprensión de las relaciones que constituyen un ordenamiento jurídico, puede entenderse plenamente la naturaleza del derecho”. En: *Teoría General del Derecho y del Estado. Op. Cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> *Op. Cit.*, p. 47.

<sup>18</sup> Al respecto ver: LÓPEZ GUERRA, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1994, pp. 36-37. También, SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>19</sup> PAÍS RODRÍGUEZ, Ramón; y REBOLLO DELGADO, Lucrecio. *Op. Cit.*, p. 36.

<sup>20</sup> PÉREZ ROYO, Javier. *Op. Cit.*, p. 73. En el mismo sentido señala DE CABO MARTÍN, Carlos, que la doctrina ubica a la soberanía como o una racionalización que busca legitimar el poder del Estado a partir de dos principios: la afirmación de la supremacía del Estado, y la de la unidad del poder. En: *Contra el consenso: estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 19.

<sup>21</sup> KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado. Op. Cit.*, p. 302.

del poder de coacción física, la ‘última ratio’ de todo poder”<sup>22</sup>. Indica el autor que el Estado requiere que su actividad se despliegue con independencia de otros poderes exteriores y con la “super-imposición” sobre los factores internos<sup>23</sup>. Ello, dice LUCAS, requiere un poder estatal supremo, esto es, que el Estado sea soberano.

La soberanía, sin embargo, si bien describe un atributo diferenciador del poder político, no trasciende en su formulación a la esfera conceptual. Con ello se quiere decir que con la expresión de su carácter soberano, el poder del Estado afirma la exclusión de cualquier otro, pero nada revela de su forma de expresarse y de someter a sus súbitos y súbditas. Por el momento la única forma que parece permitirle actuar es la manifestación física del poder, que requiere de un elemento coercible sobre cada persona obligada por el mismo. En este punto, se hace presente el segundo elemento descrito del poder político y que le permite al Estado manifestar su facultad monopólica de sometimiento: el Derecho. Al respecto, resulta clara la explicación de KELSEN:

“El Estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza. Ese es, según hemos visto, uno de los caracteres esenciales del derecho. El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho”<sup>24</sup>.

El poder político, entonces, se expresa a partir de su capacidad de sumisión a través de las normas jurídicas. Sobre ello, continúa KELSEN, el poder del Estado “a que el pueblo se encuentra sujeto, no es sino validez y eficacia del orden jurídico, de cuyo unidad deriva la del territorio y la del pueblo”<sup>25</sup>. Este sistema normativo termina siendo una ordenación del poder, un medio para que la sumisión sea pacífica, pues, como explica HABERMAS, la función propia del Derecho, como sistema de normas, es la de “estabilizar expectativas”, de manera que define con claridad, para las personas que integran el Estado, cuáles son sus derechos subjetivos (y en ese sentido cuáles no). Estos derechos, entonces, son a la vez, expresión del poder de quien los concede y, también, objeto del poder que los hace exigibles; es decir: “que estos derechos subjetivos sólo pueden ser puestos en vigor y sólo

---

<sup>22</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Tecnos, 1977, p. 116.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>24</sup> KELSEN, Hans. *Op. Cit.*, p. 226.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 302.

pueden ser hechos cumplir por organizaciones que tomen decisiones colectivamente vinculantes. Y a su vez, estas decisiones deben su carácter colectivamente vinculante a la forma jurídica de que están revestidas”. Así se crea, como lo expresa el autor, una “interna conexión del derecho con el poder político (...)”<sup>26</sup>.

Pero para entender esta relación de mando y subordinación es preciso, ante todo, empezar por determinar quién ostenta un poder de estas características sobre el resto de la sociedad. El pensamiento político se ha hecho este cuestionamiento<sup>27</sup> y ha planteado distintas soluciones condicionadas, básicamente, a que el poder puede estar en cabeza de un sujeto singular o plural. Sobre ello, en esta primera parte se tomará como base el estudio que hace BOBBIO<sup>28</sup> sobre las formas de gobierno<sup>29</sup> trazadas desde la teoría clásica, y que se refiere a tipos de gobierno según quién ostente el poder, así la monarquía en un individuo; la aristocracia en un grupo de selectos; y la democracia, en el pueblo.

Aunque distintos autores hacen sus críticas y califican unas formas como buenas y otras como malas, o señalan tipos de corrupciones<sup>30</sup>, se trata de una clasificación que, en rasgos generales, se mantiene en términos de soberanía desde la antigua Grecia hasta la teoría del Estado moderna. Al punto que HOBBS diferenció los tipos de Estado según dónde se ubicara: es decir según si “(...) la soberanía está, o en un hombre, o una asamblea de más de uno, asamblea en la que, o bien todo hombre tiene derecho a entrar, o bien únicamente

---

<sup>26</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, p. 200.

<sup>27</sup> Sobre esta idea, VERDUGO MARINKOVIC, Mario, GARCÍA BARZELATTO, Ana María; señalan que: “A través de toda la historia del pensamiento político emerge la preocupación constante de los autores por describir la mejor forma de gobierno, esto es, “la estructura que deben adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar trabados y relacionados entre sí (...) La necesidad de clasificar y valorar las sociedades estatales según su tipo de gobierno es tan antigua como el pensar político del hombre”. En: *Manual de derecho político: las fuerzas políticas y los regímenes políticos*, Tomo II. Chile: Editorial jurídica de Chile, 2011, p. 77.

<sup>28</sup> BOBBIO Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

<sup>29</sup> No debe resultar extraña la incorporación del término “gobierno” cuando en la teoría se estudia las diferentes posibilidades de asignar el poder político, pues, como anota SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando; al poder político se le conoce también con el nombre gobierno “entendido en sentido amplio, como conjunto de órganos a los que les corresponde esa función de aprobar y hacer cumplir las normas”. En: *Op. Cit.* p. 69.

<sup>30</sup> Tal como explica BOBBIO, Norberto, para Platón había formas buenas y malas; en orden de preferencia las buenas eran monarquía, aristocracia y democracia; y las malas era aún la democracia, la oligarquía y la tiranía. Aristóteles por su parte mantiene la monarquía como el gobierno de uno, mientras que la aristocracia se distingue de la democracia en que en la primera el poder corresponde a los ricos y en la segunda a los pobres. Aristóteles distingue también entre formas buenas y malas: las primeras son monarquía, aristocracia y timocracia; y sus respectivas corrupciones son la tiranía, la oligarquía y la democracia. Polibio historiador que estudia el gobierno romano: mantiene la división en monarquía (o reino), aristocracia y democracia; y propone formas de gobiernos mixtos entre las tres formas tradicionales. En: *Op. Cit.*

ciertos individuos que se distinguen de los demás”<sup>31</sup>. En el primer caso HOBBS confirmó la denominación de monarquía, y en el segundo caso especificó que una asamblea de unos pocos se llama aristocracia, mientras que será una democracia o Estado popular cuando la asamblea es de todos aquellos que quieran unirse<sup>32</sup>.

Pero más allá de estas precisiones, lo cierto es que el modelo político estatal se apoya en la existencia de una de estas formas de poder soberano y que determina también la producción del Derecho, al definir quién es el titular del poder político —soberano— con la capacidad de producir y hacer cumplir las normas jurídicas. Será, entonces, este titular aquél que la sociedad acepte como poder legítimo y consienta como tal someterse a él<sup>33</sup>. Esta es la tensión a la que HABERMAS se refiere en términos de *facticidad* y *validez*<sup>34</sup>, lo que podría expresarse de manera exageradamente reduccionista como la tensión entre la imposición del poder político que se expresa en normas (facticidad) y la legitimidad para ejercerlo (validez). Según este autor, el Derecho logra mediar entre estas dos categorías<sup>35</sup>: “la facticidad de la imposición del derecho por parte del Estado se entrelaza con la fuerza fundadora de legitimidad que caracteriza a un procedimiento de producción del derecho”<sup>36</sup>. De lo que se puede inferir que, como procedimiento de producción del Derecho, el primer aspecto a tener en cuenta es quién está legitimado para producirlo, para establecer las normas que materialicen el poder político.

En el momento actual de la evolución del Estado, entre todas las posibilidades de legitimación del poder político, su legitimación en términos democráticos es la única

---

<sup>31</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatán, o la material, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Madrid: Alianza, 2009, p. 169. Por su parte, CARDONA RESTREPO, Porfirio indica que del pensamiento hobbesiano del poder político, se desprende que “(...) el elemento unificador de la soberanía del Estado es el **poder** del soberano. Este **poder** debe ser obedecido ya sea a través de la persuasión, de la voluntad de los súbditos o por medio de la coerción de la espada. El **poder** es soberano y absoluto cuando es obedecido de forma unánime y permanente. El **poder**, de acuerdo con la doctrina hobbesiana, es estabilizado y estructurado de acuerdo con el pacto de los ciudadanos. Por ello, la soberanía puede recaer sobre un individuo o sobre un grupo de individuos, dándose la monarquía, la democracia o la aristocracia, como las tres únicas formas de gobierno que concibe Hobbes.”. En: “Poder político, contrato y sociedad civil: de Hobbes a Locke”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Enero 2008, Núm. 108, p. 136.

<sup>32</sup> HOBBS, Thomas. *Op. Cit.*, p. 169. En un análisis del pensamiento de Hobbes, CARDONA RESTREPO, Porfirio.

<sup>33</sup> Como sostiene MOLAS Isidre, en tanto que el uso constante de la fuerza resulta demasiado costoso, todos los sistemas políticos se basan en cierto grado de consentimiento o aceptación del poder soberano. Y este consentimiento, continúa la autora, genera la legitimidad del poder. En: *Op. Cit.*, p. 19. Sobre ello también SANTAOLALLA LÓPEZ Fernando indica que la legitimidad es una cualidad necesaria del poder para que sea aceptado donde impera; “[p]ues todo poder aspira no sólo a serlo, a gobernar un grupo humano sino a hacerlo pacíficamente, sin ser inquietado, pues, entre otras cosas, esto es lo que más favorece alcanzar los fines para los que nace” En: *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>34</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. *Op. Cit.*

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 63-103.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 90.



socialmente aceptada como válida. En consonancia con ello, los Estados actuales asumen mayoritariamente, a través de sus constituciones políticas, la democracia como forma de gobierno<sup>37</sup>. ¿Qué significa esto?, ¿qué implicaciones tiene para la relación entre el poder político y la sociedad?

Habrà que tener en cuenta que, al margen de cualquier valoración sobre su idoneidad<sup>38</sup>, la democracia es una de las posibles formas de gobierno, una asignación del poder político soberano a todo el pueblo de raíces muy antiguas, que ha sido integrada a los Estados modernos. Se hace preciso, pues, un acercamiento al contenido mismo de la democracia desde su origen y desarrollo hasta su llegada al Estado moderno que permita definir con precisión quién es titular del poder en un régimen democrático, analizar las características de su composición y determinar cómo influye todo esto a efectos del ejercicio de dicho poder. En el marco de esta Primera Parte del trabajo, los capítulos que siguen estarán dirigidos a estudiar detenidamente la titularidad democrática del poder político y su ejercicio democrático. En el capítulo primero se analizará la atribución de la titularidad del poder político que hace la democracia al pueblo como un sujeto concreto, y las características derivadas de su carácter de sujeto colectivo. Posteriormente, en el capítulo segundo, se abordará la consecuencia necesaria de la titularidad, a efectos de que el pueblo ejerza el poder asignado.

---

<sup>37</sup> Entre otros casos, el artículo 1 de la Constitución española establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...); en el mismo numeral la Carta Política de Francia dispone que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social (...); por su parte el numeral primero del artículo 20 de la Ley Fundamental de la república federal alemana, la considera como Estado federal, democrático y social. La Constitución italiana prevé que “Italia es una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución” [art. 1]. El preámbulo de la Constitución de Brasil reza: “Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado Democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad (...)”. En México se reconoce el régimen democrático al decir “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático (...) [art. 24]. También se reconoce en su Carta Política que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana (...) [art. 1].

<sup>38</sup> Sobre tal idoneidad se puede encontrar autores que como ALÁEZ CORRAL, Benito se refieren a la democracia al decir que la configuración del ordenamiento en forma democrática no se produce por “ningún imperativo de naturaleza ética o moral, o por ninguna exigencia filosófica-política, sino por razones jurídico-funcionales, sencillamente porque la democracia es el principio estructural que mejor refleja las condiciones funcionales para la existencia del ordenamiento jurídico: su autoreferencia y positividad, al articular la participación libre plural e igual de los sometidos al poder en las diversas esferas de comunicación en torno a las cuales se ejerce éste, convirtiéndolos en sujetos y no meros objetos de aquellas”. En: *Nacionalidad, ciudadanía y democracia*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2006, pp. 3-4.

## Capítulo primero

### LA TITULARIDAD DEMOCRÁTICA DEL PODER POLÍTICO

Las diferentes sociedades han mostrado en el curso de la historia distintas formas de organizar el poder político, de determinar el sujeto encargado de gobernar. Lejos de hacer una presentación valorativa, o tomar partido en relación con cada una de ellas, las siguientes líneas tienen el objetivo de definir con exactitud y claridad qué implica adoptar una forma de gobierno denominada democracia. Para ello, el primer aspecto a tener en cuenta es el sujeto propiamente dicho. El titular del poder en la democracia tiene unas características evidentes derivadas de su carácter colectivo y, en cierta manera, despersonalizado, si se compara con la forma monárquica. En la democracia, el pueblo parece tener un contenido aglutinador, que no se puede ni individualizar ni definir con precisión.

Bajo estos presupuestos, en el presente capítulo se hará una aproximación al pueblo como sujeto titular del poder y a sus componentes derivados. Para tal oficio, se parte de responder directamente al cuestionamiento de quién es el pueblo, y de hacerlo a través de los conceptos necesarios para definirlo, con especial atención a la naturaleza de la *ciudadanía*, para posteriormente adentrarse en las características de un sujeto compuesto de otros sujetos en términos pluralistas.

#### 1. La soberanía popular como opción de gobierno

Sin ánimo de realizar un estudio histórico y volver sobre las referencias ampliamente desarrolladas por la doctrina en torno a la democracia griega, es necesario comentar al paso, desde su nacimiento, cuál es la elección del sujeto titular del poder en el gobierno democrático, a fin de que, posteriormente pueda ser evaluada la elección de esta forma de gobierno en las constituciones modernas.

El primer registro que se tiene de la asignación de este término a una sociedad políticamente organizada se remonta al siglo V antes de Cristo —lejos del concepto de Estado actual—, a

la *polis* ateniense<sup>39</sup>. Y ya, desde la propia etimología del término adoptado, hay una sugerencia sobre el contenido de la democracia: *demos* y *kratos* (pueblo, y poder o gobierno)<sup>40</sup>. Si bien, como apunta SARTORI, el sistema político en Atenas responde a unas características muy específicas enmarcadas por la *polis* griega, difícilmente comparable con el sistema estatal actual<sup>41</sup>, su origen permite, al menos, ubicar el primer uso del término como una forma de responder al interrogante ¿quién gobierna?<sup>42</sup> Así lo expresa el destacado político griego Pericles quien, en su famosa oración fúnebre (431 a.C.), sentencia: “[e]n cuanto al nombre, puesto que la administración se ejerce en favor de la mayoría, y no de unos pocos, a este régimen se lo ha llamado democracia”<sup>43</sup>.

Del discurso de Pericles, el autor David HELD extrae algunas características del modelo griego que, aunque integran elementos hasta ahora no abordados y sobre los que se desarrollará una amplia explicación más adelante, como sucede con el término *ciudadanía*, resultan útiles a efectos de identificar una concepción general en las primeras manifestaciones democráticas. La principal entre ellas es que todos los ciudadanos podían participar de las decisiones de la comunidad, y que el llamado *demos* era “(...) el poder soberano, es decir, la autoridad suprema que se ocupa de las funciones legislativa y judicial”<sup>44</sup>. Más ampliamente, DAHL lo describe como un sistema popular, con una asamblea en la que podían participar los ciudadanos, entendiéndose por éstos ciertos individuos con exigencias de género y edad principalmente, quienes, a su vez, también elegían los pocos cargos públicos que existían<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> SARTORI, Giovanni. *Aspectos de la democracia*. México: Limusa-Wiley, 1965, p. 257.

<sup>40</sup> ARBLASTER, Anthony. *Democracia*. Madrid: Alianza, 1992, p.25.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Sobre ello explican VERDUGO MARINKOVIC, Mario, GARCÍA BARZELATTO, Ana María: “Aun cuando la referencia etimológica parece bastante indicativa, algunos autores demuestran una marcada reticencia en considerar a la Democracia como una simple forma de gobierno. Prefieren concebirla como una “filosofía política”, una “teoría social” una “concepción del mundo”, incluso “una religión”/Sin embargo, aun cuando pueda estimarse que ello constituye una manera de infravalorar la Democracia, nosotros pensamos que, tanto desde el punto de vista histórico como desde el punto de vista lógico, ella representa antes que todo una forma de gobierno, una respuesta a la pregunta ¿quién debe ejercer el poder en una sociedad organizada políticamente? Tanto el interrogante como la respuesta son de naturaleza esencialmente política: inciden en la problemática del poder y “el poder es el mundo de la política”. En: *Op. Cit.*, p. 85.

<sup>43</sup> TUCÍDIDES. *La guerra del Peloponeso. El discurso fúnebre de Pericles*. Introducción, traducción y notas de Antonio Arbea G., profesor de Lenguas Clásicas de la Universidad Católica de Chile, p. 4. Disponible en: <http://www.primerolagente.com.ar/img/pericles.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2012).

<sup>44</sup> HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2007, p 35.

<sup>45</sup> DAHL, Robert. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999, p. 18. Por su parte, HELD, David. *Op. Cit.*, pp. 39-40, indica que la democracia en la antigua Atenas funcionaba como un sistema en el que las decisiones eran tomadas por todos los ciudadanos; y contaba con las siguientes instituciones:

a) Los ciudadanos: varones adultos mayores de 20 años. Las mujeres y las personas menores de 20 años no tenían derechos políticos.

Desde entonces, la democracia ya se ubicaba dentro de las posibles formas de gobierno planteadas por la doctrina. Precisamente, en el estudio hecho por Norberto BOBBIO sobre las formas de gobierno, se puede observar que, si bien Heródoto, en torno a la discusión sobre cuál era la mejor forma para Persia, hace una distinción muy general entre el gobierno de uno, de pocos o de muchos<sup>46</sup>, Platón sí propone una clara clasificación para esta tipología, con denominaciones específicas para cada forma de gobierno y sus respectivas corrupciones: monarquía-tiranía, aristocracia-oligarquía y democracia —con sólo un nombre en cualquiera de sus manifestaciones—<sup>47</sup>. En el mismo sentido, Aristóteles es muy claro al señalar que los diferentes tipos de constituciones se diferencian según cómo se organice la soberanía, es decir, quién gobierne; y explica que en las democracias es el pueblo el soberano, en las oligarquías es la minoría compuesta por los ricos, y la monarquía es el gobierno de uno solo<sup>48</sup>.

Pese a que después del caso ateniense no se registrara un nuevo gobierno democrático en la antigüedad, y pese a las críticas que algunos teóricos hicieron de su conveniencia<sup>49</sup>, la democracia continuaría siendo parte del catálogo de posibles formas de gobierno tratadas por la teoría política. En su obra, BOBBIO comenta las reflexiones del historiador Polibio (siglo II a. C.) cuando analizaba el gobierno romano. Polibio distinguía entre formas buenas y malas: en las primeras ubicaba al reino, a la aristocracia y a la democracia; y en las corruptas a la tiranía, a la oligarquía y a la oclocracia. En este punto la clasificación de Polibio resulta útil para destacar que la democracia se posiciona como una de las formas de

---

b) La asamblea: compuesta por todos los ciudadanos (quórum mínimo de 6000). Decidía sobre asuntos de orden importante a través de la discusión, buscando la unanimidad, pero ante la imposibilidad debido a la sensibilidad e intereses de ciertos temas, se usaba la regla de la mayoría, mediante votación.

c) Concejo de los 500, designados por los ciudadanos agrupados por tribus, y la elección se hacía por sorteo y se rotaban en el cargo anual sin posibilidad de reelección. Un órgano administrativo que organizaba la agenda de la asamblea.

d) Comité de 50 que ayudaba a las gestiones de los 500, por rotación de los miembros del Concejo que ocupaban por un mes, con un presidente por un día

e) Diez generales militares, elegidos directamente por todos los ciudadanos. Eran reelegibles.

f) Tribunales, con funciones ejecutivas.

g) Diez Magistrados con funciones similares a los Tribunales.

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 15.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>48</sup> ARISTÓTELES. La república, Libro III, Capítulo IV. Disponible en:

[http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Aristoteles\\_LaPolitica/Aristoteles\\_LaPolitica\\_003.htm#C4](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Aristoteles_LaPolitica/Aristoteles_LaPolitica_003.htm#C4) (consultada el 24 de marzo de 2012)

<sup>49</sup> Por ejemplo, como comenta BOBBIO, Norberto, para Platón la democracia es la peor de las formas buenas de gobierno y la mejor de las malas; y para Aristóteles era una desviación de la timocracia. En: *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. *Op. Cit.*, p. 32 y 36.

gobierno posibles, y que responde concretamente a la cuestión sobre quién es el sujeto gobernante<sup>50</sup>.

Con el paso del tiempo, la democracia continuó vigente en las discusiones sobre los posibles titulares del gobierno. Al respecto MAQUIAVELO, en su obra *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, hace un recuento de las formas de gobierno clásicas —monarquía, aristocracia y democracia—, con sus respectivas degradaciones —tiranía, oligarquía y lo que llama licencia—<sup>51</sup>. El pensador presenta la democracia como sinónimo de gobierno popular, que en alguna época fue instituido para que la autoridad suprema no estuviera en manos de un príncipe o de unos cuantos nobles. En los tiempos de Maquiavelo se mantiene, pues, la visión de las formas de gobierno como una asignación subjetiva de quien ejerce la autoridad suprema en lo que él ya denomina Estado. Esta distinción se hace más drástica en su famosa obra *El príncipe*, donde reduce la división clásica a la fórmula dual de principado y república, según quién ejerza la soberanía sobre los *hombres*<sup>52</sup>. Así, comenta BOBBIO sobre Maquiavelo, esta clasificación determina una diferencia eminentemente cuantitativa, en la que el principado corresponde al gobierno de una persona, mientras que la república hace referencia al gobierno de varias, tanto de pocas (aristocracia) como de muchas (democracia)<sup>53</sup>. La asignación del poder se distingue en un criterio que podría denominarse subjetivo-cuantitativo, en donde la república toma distancia del ejercicio en cabeza de una sola persona, lo que era casi una regla en aquella época. La democracia, en este escenario, se ubica dentro de la forma (cuantitativa) de la república, al igual que podría estarlo una aristocracia, en la medida en que en ambos casos se toma distancia con la monarquía. Y resulta llamativo el acercamiento terminológico entre república y democracia, que si bien en términos maquiavélicos no coinciden plenamente más allá de una relación de género (república) y especie (democracia), sí vendría a suscitar cierta similitud que se haría más patente en los posteriores planteamientos de Montesquieu.

---

<sup>50</sup> Según Polibio: “No todo gobierno de una sola persona ha de ser clasificado inmediatamente como reino, sino sólo aquel que es aceptado libremente y ejercido más por la razón que por el miedo o la violencia. Tampoco debemos creer que es aristocracia cualquier gobierno de pocos hombres; sólo lo es la presidida por hombres muy justos y prudentes, designados por elección. Paralelamente, no debemos declarar que hay democracia allí donde la turba sea dueña de hacer y decretar lo que le venga en gana. Sólo hay allí donde es costumbre y tradición ancestral venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer las leyes”. En: BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>51</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Buenos Aires: Losada, 2003, p.57.

<sup>52</sup> En palabras del autor: “Todos los Estados, todos dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”. En MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Madrid: Alianza, 1992, p. 33.

<sup>53</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 64.

Desde la teoría clásica, la democracia se incorpora a la teoría del Estado como una forma de gobierno que define un titular del poder soberano: el pueblo. Así lo explica posteriormente BODINO en el estudio de las diferentes formas de gobierno a través de la titularidad de la soberanía<sup>54</sup>, la cual, señala, puede residir en el monarca, en la aristocracia o en el pueblo (con la asignación de las denominaciones tradicionales)<sup>55</sup>. Por su parte, MONSTESQUIEU distingue entre tres formas de gobierno, si bien éstas sólo involucran dos posibilidades en la asignación de la titularidad del poder soberano: una individual y otra colectiva. Para el autor francés, el gobierno puede ser republicano, monárquico y despótico; en el primero el poder supremo reside en el pueblo —o en una parte de él—, mientras en las restantes es una sola persona, la que gobierna, quien lo puede ejercer, sea con sujeción a las leyes —gobierno monárquico— o no —gobierno despótico—<sup>56</sup>. La democracia se ubica, así, dentro del gobierno republicano, cuando el poder recae en todo el pueblo.

La democracia se fija, entonces, como una forma de gobierno, como una respuesta posible al interrogante sobre quién gobierna. Desde su origen, su aplicación práctica en el modelo ateniense, junto a las tempranas consideraciones teóricas de la doctrina, ya resolvían dicho interrogante con la asignación del poder político al pueblo, significara éste lo que significara en su momento. Igualmente, a pesar de que posteriormente la teoría del Estado introdujera ciertos conceptos y planteara la cuestión en términos de titularidad del poder soberano, la respuesta continuaba definiéndose con un criterio popular.

La visión colectiva de la titularidad del poder permanece constante en el recorrido histórico de la democracia como forma de gobierno, en concreto referida al pueblo como sujeto —aunque, por ahora, se deje de lado lo que pueda entenderse por *pueblo*, cuestión que se abordará más adelante—. En relación con este tema, BOBBIO señala que la democracia antigua y la moderna son la misma forma de gobierno, que no cambia su sentido descriptivo, sino sólo el evaluativo, en la medida en que el titular del poder siempre es el mismo: el pueblo; lo que cambia, dice el autor, es la forma de ejercerlo<sup>57</sup>. Por el contrario ARBLASTER<sup>58</sup>, considera que no existe similitud entre el término *democracia* antiguo y el

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*, p. 84.

<sup>55</sup> *Ibidem.*, p. 88.

<sup>56</sup> VERDUGO MARINKOVIC, Mario; GARCÍA BARZELATTO, Ana María. *Op. Cit.*, pp. 79-80. También: BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, pp. 126-127.

<sup>57</sup> BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p.p. 32-33.

<sup>58</sup> ARBLASTER, Anthony. *Op. Cit.*, p.16.

actual, y se requiere una perspectiva histórica para acercarse a él; sin embargo reconoce que su significado, en las diferentes formas y tiempos, se mueve siempre en torno a tres ideas comunes: la igualdad, la libertad y el poder popular. Para KELSEN, el *pueblo* es un elemento constitutivo de la democracia y, más allá de las precisiones que él mismo pasa a realizar sobre su concepto, señala que la democracia es la forma de Estado en la que existe una identidad entre el sujeto y el objeto del poder<sup>59</sup>.

Una aproximación a la democracia que desde la doctrina tiene una importancia determinante en la aplicación real de la teoría de la soberanía popular es la que parte de las discusiones que tuvieron lugar en los albores de la revolución francesa, cuando estaba por definirse el nuevo modelo político. Estas discusiones tuvieron en ROUSSEAU, admirador del modelo de democracia griego, un defensor de que la titularidad del poder soberano estaba radicada en los ciudadanos, si bien entendidos literalmente en sentido masculino como varones, pues en esto último compartía con los griegos al relegar a la mujer del plano público. Contrasta en este sentido su obra *El contrato social con Emilio o de la educación*, pues mientras en la primera se hace una férrea defensa del individuo como parte de la colectividad en la que se fija la soberanía, en la segunda, limitaba el concepto de colectividad solamente a los varones, toda vez que situaba a la mujer en un plano doméstico de subordinación y servilismo al hombre, como un medio para permitirle a éste cumplir sus objetivos públicos<sup>60</sup>. Con estas limitaciones, ROUSSEAU introduce en su concepción de la soberanía el término de *ciudadanos*, y aunque el alcance de este término se abordará con detalle más adelante, por el momento resulta útil tenerlo en cuenta, toda vez que con base en él ROUSSEAU enfatiza la condición especial que las personas (los varones) adquieren a partir del pacto social y de una manifestación concreta de la soberanía. Para el autor, “los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo y en particular se llaman ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana (...)”. Con lo cual, las personas (varones) son entendidas como algo más que miembros de la sociedad en sentido general para pasar a ser también miembros del cuerpo político conformado en el pacto social<sup>61</sup>. Para el ginebrino, el soberano sólo puede ser considerado colectivamente y su relación con el individuo será de este orden: “(...) cada particular, en calidad de súbdito,

---

<sup>59</sup> KELSEN Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor S.A., 1934, p. 29.

<sup>60</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Emilio o de la educación* [en línea]. Update 2016-10-29., pp. 261 y ss. Disponible en: <https://www.pdf-libros.com/2016/10/emilio-educacion-pdf.html> (consultada el 7 de junio de 2018).

<sup>61</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: A. L. Mateos, 1993, p. 61.

es considerado como individuo: así, el soberano es al súbdito como diez mil es a uno: es decir, que cada miembro del Estado no tiene, por lo que a él se refiere, más que la diezmillonésima parte de la autoridad soberana, aunque esté sometido a ella por completo”<sup>62</sup>. Y explica que la soberanía es indivisible, de modo que la voluntad general es del pueblo considerado en su totalidad.

Como se anticipó, esta aproximación rousseauiana tiene una incidencia fundamental en la práctica, pues la asignación en el pueblo que hasta entonces asumía exclusivamente un rol político pasivo, de subordinación al poder, se presenta como el mismo gobernante, en términos de ROUSSEAU como un cuerpo indivisible pero compuesto, a quien en tanto tal le correspondía a todo él la asignación del poder. De esta manera, y si se fuerza una comparación con el modelo monárquico, la soberanía queda ubicada, también, en un solo sujeto, o como lo expresa el mismo autor en un “cuerpo político real”, conformado por todos los miembros de la sociedad que han concurrido a un pacto —contrato— social y que, como un solo cuerpo, tiene una única voluntad: la voluntad general<sup>63</sup>. La soberanía, en estos términos, se ubica en el pueblo, el cual, no obstante su condición colectiva, mantiene la correspondencia con la idea original de soberanía, en cuanto máximo y único poder del Estado.

Este punto de partida rousseauiano del pueblo como soberano significa, además, un cambio importante en el concepto de soberanía que, hasta entonces, se tenía como poder supremo del Estado monárquico. A decir de LUCAS VERDÚ, todos los acercamientos teóricos contemplan la soberanía como una idea superlativa, como poder máximo, un poder que en el estado absolutista pertenece al príncipe y que posteriormente la democracia otorga al pueblo<sup>64</sup>. La soberanía, pues, ha sido un concepto presente en la teoría del Estado, aunque sujeto a evolución según la circunstancias y necesidades de cada momento: de su titularidad por el monarca en el régimen medieval ha ido mutando hasta terminar por convertirse en un concepto determinante en la definición de las democracias

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>63</sup> “Mientras que varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad general que se refiere a la conservación común y al bienestar general”. En: ROUSSEAU, Jean Jacques. *Op. Cit.*, p. 139.

<sup>64</sup> LUCAS VERDÚ. Pablo. *Op. Cit.*, p.117.



modernas que incorporan los conceptos clásicos de democracia y las ideas del pueblo como cuerpo soberano<sup>65</sup>.

Aunque como se verá más adelante, en las democracias modernas la titularidad del poder político se expresa en términos de *soberanía popular*, en el transcurrir de la historia ha cambiado poco la definición basilar y la naturaleza de la democracia como una asignación del poder al pueblo. Empero, de las varias posibilidades de adjetivar el concepto general de soberanía que introdujo Jean Bodín, no fue la asignación popular la que primó en la historia hasta llegada la modernidad. Quizá esto se debió a su dificultad de gestión, quizá al fracaso griego, o simplemente a la reticencia de las clases que ostentaban el poder a abandonarlo.

Así pues, la llegada de la democracia actual, con el término de soberanía popular, tuvo que esperar su turno después de un largo periodo de la asignación monárquica cuando, incluso, el mismo concepto de soberanía se había confundido con la persona en el trono; de ahí la expresión acuñada a Luis XIV “el Estado soy yo”. Pero, la soberanía monárquica hoy día termina siendo un extremo útil para entender, por contraste, la democracia, y resultaría claro que, en principio, allí donde hay monarquía se expresa la negación de la democracia y viceversa.

Sin embargo, tampoco la separación del modelo absolutista fue del todo pacífica a la hora de elegir su reemplazo. No fue la asignación popular la fórmula espontánea que, a modo de contraste, se adoptaría, pues en medio de las discusiones a este propósito se incluyó la novedosa atribución de poder denominada *soberanía nacional*. Una idea que, aunque categóricamente distinta a la de soberanía popular, ha terminado siempre por llevar a algunas asimilaciones fruto de ciertos aspectos cercanos, entre ellos la mutua intención de oponerse al poder absoluto del monarca y que en tales términos fueron ideas competidoras a la hora en que, tanto americanos como franceses tenían que definir su futuro político

---

<sup>65</sup> Según ARAGÓN REYES, Manuel; en el antiguo régimen la soberanía se concentra en el monarca, pasando en el siglo XVII, en el Reino Unido al Parlamento; y en las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y principios del XIX, algunos la entregaron a la Nación (caso francés), otros al pueblo, o a fórmulas mixtas entre el rey y el pueblo. A partir del siglo XIX, la doctrina alemana desarrolla la teoría del Estado como persona jurídica, con órganos; pero ninguno de ellos es superior a la persona misma: el Estado, y la titularidad de la soberanía pasa al Estado; pero es la definición moderna de los Estados, a través de la Constitución la que define la democracia y la soberanía popular. En: *Temas básicos de derecho constitucional y fuentes del derecho*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 103 y ss.

después de sus revoluciones. De hecho, en la misma época, las constituciones de Francia y los Estados Unidos de América eligieron entre ellas; la primera optó por la soberanía nacional y la segunda por la asignación popular.

En efecto, la soberanía nacional, fue un concepto que surgió de la mano de la revolución francesa, y que sería adoptada en aquel momento no obstante posiciones disidentes como la de Rousseau quien propugnara una forma democrática, inspirada en la antigua Atenas. La misma Constitución de 1791 hablaba del Reino como uno e indivisible que, así, unitariamente, pasó a ser una República<sup>66</sup>. Específicamente, en su artículo 1 del Título III se hacía la atribución de poder al disponer que: “La Soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la Nación; ninguna sección del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio”.

Como explica NARANJO, este modelo de soberanía por el que optaron los revolucionarios franceses partió de “asignar al conjunto de los individuos, considerados como Nación, como titular de la soberanía”, es decir que se dejó de lado la composición del pueblo en individuos, y se creó una figura abstracta: la Nación, como elemento aglutinante. Asimismo, explica SIEYÈS, ideólogo de la revolución y del modelo de soberanía nacional que en la misma se acogió, la Nación es “un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común, y están representados por la misma legislatura”<sup>67</sup>. La soberanía, entonces, no le pertenece a los individuos aisladamente considerados, ni tampoco al colectivo de todos ellos, sino que ella recae en la entidad indivisible de la Nación<sup>68</sup>.

Según NARANJO, y como resulta evidente, esta concepción se aparta diametralmente de la teoría rousseauiana, pues del principio de soberanía nacional “se desprende que la soberanía no existe fraccionada en cada uno de los ciudadanos —como pretendía Rousseau— sino que reposa en la totalidad del cuerpo social llamado Nación. El ciudadano no es poseedor de una porción de soberanía, sino que participa de su titularidad en cuanto

---

<sup>66</sup> FURET François, OZOUF Mona. *Diccionario de la revolución francesa*. Madrid: Alianza, 1989, p. 655. En el mismo texto se encuentran tres sentidos de Nación: “El social: un cuerpo de ciudadanos iguales ante la ley; el sentido jurídico: el poder constituyente en oposición al poder constituido; el sentido histórico: un colectivo humano unido por la continuidad, un pasado y un futuro.”, p. 661.

<sup>67</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *¿Qué es el Estado llano?* Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1950, p. 70.

<sup>68</sup> SAUQUILLO, Julián. *Op. Cit.*, p.70.

es componente de la Nación”<sup>69</sup>. De modo que hablar de Nación es hablar de un sujeto abstracto creado por el constituyente de 1791<sup>70</sup>; una entidad unitaria e indivisible en donde reside el poder soberano<sup>71</sup>. La soberanía nacional se ubica en un estadio intermedio entre el poder absoluto del monarca, y la titularidad del pueblo, y si bien desconoce la posibilidad de que el pueblo, como cuerpo integrado de individuos, ostente el poder político, puede entenderse como una concepción de la soberanía que contribuyó a la ruptura con la monarquía absoluta —esta sí extremo opuesto a la democracia—.

Como se aprecia, la soberanía nacional toma distancia de la concentración del poder en el monarca, pero por momentos bordeando peligrosamente la inclusión del pueblo en la lógica del poder, por lo que en ocasiones parece tener puntos tangenciales o al menos de cercanía con ciertos conceptos presentes en la lógica clásica soberanía popular. Basta recordar la defensa que hace SIEYÈS del modelo de soberanía nacional, que también se fundamenta en la *voluntad general*<sup>72</sup>, aunque, claro está, no en los mismos términos que lo hiciera ROUSSEAU, como expresión del mismo pueblo, en cuanto sumatoria de sus componentes, sino de la Nación, quien aglutina en una sola entidad todos los sentires. En el mismo sentido, si bien la soberanía nacional no concede protagonismo al pueblo como un sujeto compuesto de individualidades con porciones de poder, tampoco se olvida de ellas por completo, teniéndoles en cuenta en la lógica del sufragio, en la que ciertas personas<sup>73</sup> —en términos similares a los requisitos para ser considerado ciudadano griego y así tener un rol en la asignación de poder— tenían la función de elegir a los miembros de la Asamblea Nacional.

---

<sup>69</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Op. Cit.*, pp. 235-236.

<sup>70</sup> FURET François, OZOUF Mona. *Diccionario de la revolución francesa*. Madrid: Alianza, 1989, p. 655. En el mismo texto se encuentran tres sentidos de Nación: “El social: un cuerpo de ciudadanos iguales ante la ley; el sentido jurídico: el poder constituyente en oposición al poder constituido; el sentido histórico: un colectivo humano unido por la continuidad, un pasado y un futuro.”, p. 661.

<sup>71</sup> SAUQUILLO, Julián. Los fundamentos de la representación política. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael. (coordinador). *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005, p.70.

<sup>72</sup> Para SIEYÈS, Emmanuel Joseph, a la comunidad le es preciso una voluntad común: “Las voluntades individuales siguen siendo el origen y forman los elementos esenciales; pero, consideradas separadamente, su poder será nulo, puesto que sólo reside en el conjunto (...) sin la unidad de voluntad, ella no conseguirá, aun queriendo y obrando, hacer un todo”. En: *¿Qué es el Estado llano?* Madrid: *Op. Cit.*, p.144.

<sup>73</sup> Según el artículo 1 de la Sección II, del Capítulo I, título III, los miembros de la Asamblea General eran elegidos por los ciudadanos en ejercicio, para lo cual se requería ser, evidentemente ser varón y: “Nacer o haberse hecho francés; - Tener la edad de veinticinco años cumplidos; - Estar domiciliado en la ciudad o cantón durante el tiempo determinado por la ley; pagar, en cualquier lugar del Reino, una contribución directa al menos igual al valor de tres jornadas de trabajo y acreditarlo con recibo; - No ser criado doméstico; -Estar inscrito en la municipalidad de su domicilio en el registro de guardias nacionales; - Haber prestado el juramento cívico”.

Este contexto permite ubicar al modelo de soberanía nacional en un estadio intermedio entre la monarquía y la soberanía popular, como un tránsito, quizá necesario, que además pudo dejar ciertos vestigios en esta última. Sin embargo, resulta importante tener presentes sus límites conceptuales, pues hablar de soberanía popular es, como ha quedado hasta aquí claro, hablar de una asignación del poder al pueblo. Y si bien el concepto de *pueblo* por ahora permanecerá aparcado, ello no puede llevar a que se corra el riesgo de confundirlo o sustituirlo con otros, por cercanos que parezcan.

Por otra parte, a diferencia de lo ocurrido en la Francia revolucionaria, el divorcio político con la Corona que se produjo al norte del continente americano a finales del siglo XVIII, abriría la puerta de entrada al pueblo como sujeto protagonista del Estado, como titular del poder político. Sería, en efecto, en los Estados Unidos de América donde finalmente la teoría de la soberanía popular encontraría una manifestación concreta. Así lo observaría Alexis de Tocqueville, quien analizó el cambio político que vivían los Estados Unidos de América a finales del siglo XVIII. Fue en este contexto en el que el pensador francés reconoció la soberanía popular como un logro del pueblo americano, y que resultaba un requisito indispensable de la democracia<sup>74</sup>.

La soberanía popular fue para los americanos un presupuesto indiscutible como fundamento del nuevo Estado que se estaba creando, aunque no fue ajeno a las polémicas en torno al mismo y fue, incluso, objeto de una configuración propia. En efecto, las discusiones entre federalistas y anti-federalistas ya habían superado el acuerdo en la definición de la democracia como forma de gobierno, y se enfocaba en la definición de una democracia más o menos estricta —directa o indirecta como se verá en la Segunda Parte de este trabajo—, y en relación con ello si los estados miembros eran más o menos independientes. Pero, en todo caso, al margen de estas disputas, el punto de partida no estaba en discusión, ante la experiencia de colonias sometidas que habían alcanzado su libertad. La soberanía popular era un concepto que había arraigado a partir de la relación individuo/Estados. La libertad del individuo eclosionó la independencia de las colonias y, ésta, a su vez, situó al individuo en una nueva posición de poder.

---

<sup>74</sup> HURTADO SIMO, Ricardo. “Tres visiones sobre la democracia: Spinoza, Rousseau y Tocqueville”. *A Parte Rei*. Marzo, 2008, Núm. 56, p. 16.

Esta concepción está plasmada desde la Declaración de Derechos de Virginia, que antecedió a la misma independencia americana y cuyo texto inicia con un reconocimiento de autoría que da cuenta de la titularidad misma del poder, en los siguientes términos:

“Una declaración de derechos hecha por los representantes del buen pueblo de Virginia, reunidos en convención plenaria y libre; cuyos derechos les pertenecen a ellos y a su descendencia como base y cimiento del gobierno”<sup>75</sup> (subrayas fuera del texto original).

Es evidente el empoderamiento político que al sujeto pueblo le permite autogobernarse y reconocer sus propios derechos, distinto al reconocimiento tipo concesión de la lejana Carta Magna en Inglaterra. En este caso, a diferencia de la soberanía nacional, la concepción del pueblo parte de la identificación de sus componentes y de los derechos que les pertenecen. En efecto, el primer derecho en la mencionada declaración es a “[q]ue todos los hombres son, por naturaleza, igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los que, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden por acto alguno privar [...]”, y a continuación el artículo segundo establece “[q]ue todos los poderes pertenecen al pueblo, y consecuentemente se derivan de él [...]”. Como se observa, la relación libertad personal, libertad social se construye bajo la idea del individuo (varón) — libre— parte del pueblo —libre—, autogobierno individual, autogobierno popular. Esta es la idea de soberanía que se configura en Estados Unidos.

Posteriormente, la soberanía popular que parte en la soberanía individual se refuerza en el acta de independencia al declarar que “todos los hombres han sido creados iguales, que el Creador les ha dotado con ciertos derechos inalienables [...] que los gobiernos se instituyen entre los hombres para asegurar esos derechos”<sup>76</sup>. Y con este presupuesto fundacional que relaciona al individuo y al pueblo, los Artículos de la Confederación, normativa que rigió a la confederación naciente hasta que se profiriera la Constitución, se limitaron a declarar la misma soberanía para cada uno de los estados, como una consecuencia de los principios generales que habían movido la escisión con Inglaterra, sin hacer declaraciones individuales.

---

<sup>75</sup> La declaración está incluida completamente en la obra: FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2016, p. 153 y ss.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 157.

Bajo estos presupuestos, la Constitución de los Estados Unidos de América parte del reconocimiento del autogobierno del pueblo, al comenzar declarando en su preámbulo que “NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos [...] establecemos y sancionamos esta Constitución”. No hay soberanía distinta a la que la misma sociedad, configurada políticamente como pueblo, puede reconocer y que en este caso se radica en el mismo pueblo. Nace así la idea de soberanía popular moderna como una constante relación entre el sujeto pueblo y sus partes. Y nace con ella el reconocimiento de un soberano concreto configurado a partir de individuos con derechos, específicamente, con el derecho de gobernarse a sí mismos.

En adelante este concepto de soberanía popular seguiría explicando la titularidad del poder en los modelos que se establecen como democráticos. Según Wolfgang BÖCKENFÖRDE<sup>77</sup> la soberanía popular explica la asignación del poder político al pueblo<sup>78</sup>; estamos, continúa el autor, ante un desarrollo de principios liberales que desembocaron en una propuesta de libertad y autodeterminación del pueblo. De modo que si en la Edad Media los teóricos racionales desarrollaron la idea de autodeterminación de los individuos como una forma de limitar el poder del Papa frente a los señores feudales<sup>79</sup>, esta idea se traslada a la figura del contrato social y al gobierno, y desemboca en los planteamientos de Rousseau. Es decir, sostiene BÖCKENFÖRDE, el principio de autonomía de los individuos se traslada al pueblo, el cual disfruta de la misma autodeterminación y libertad de la que goza el individuo en el estado de naturaleza<sup>80</sup>.

Es esta idea de soberanía popular la que se incorpora en la configuración de la democracia moderna; de manera que la titularidad del poder se expresa, en el modelo estatal, en términos de soberanía popular. Como FERRAJOLI afirma, la relación entre pueblo y democracia se concreta en la expresión *soberanía popular*<sup>81</sup>. Y esta situación se ve reflejada concretamente cuando los textos constitucionales se encargan de configurar jurídicamente la titularidad del poder al incorporar el principio de soberanía popular como un concepto ligado indefectiblemente a la democracia. Es lo que el profesor Manuel ARAGÓN

---

<sup>77</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>81</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia* vol 2. Madrid: Trotta, 2011, p. 13.

denomina la «constitucionalización de la democracia»: juridificar la atribución al pueblo de la soberanía<sup>82</sup>. Sucede que la consagración constitucional formaliza la elección del sistema democrático y precisa quién es el soberano<sup>83</sup>.

Ahora bien, la generalización de la democracia como forma de gobierno en los Estados modernos es fruto un proceso lento y disperso. Fue una progresiva transformación que atravesó diferentes etapas en distintos territorios. HUNTINGTON habla de olas de democratización, en las que los Estados van adoptando características democráticas<sup>84</sup> y, por contraposición, de contra-olas protagonizadas por regímenes autoritarios<sup>85</sup>. Bajo esta tensión, entonces, la democracia finalmente se erigió en la forma de gobierno predominante reconocida constitucionalmente. Se ha llegado, pues, a un resultado jurídico: el reconocimiento normativo expreso en cuanto a la adopción de una forma de gobierno ya conocida, esto es, la constitucionalización de la democracia —y la soberanía popular—.

---

<sup>82</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. “La democracia como forma jurídica”. Institut de Ciències polítiques i socials. *Working papers*. Núm. 32, 1991, p. 11.

<sup>83</sup> Al respecto dice LUCAS VERDÚ, Pablo: “la consideración jurídica de la soberanía supone una formalización mediante las normas jurídicas (constitucionales) que indican la residencia de la misma y los órganos concretos que la ejercen”. Esta normativización e institucionalización de la soberanía —dice el autor— permite identificar quién es el soberano. En: *Op. Cit.*, p. 126.

<sup>84</sup> Según HUNTINGTON, Samuel P., una ola de democratización es “(...) un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo”. En: *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994, p. 26.

<sup>85</sup> Dice HUNTINGTON, Samuel P., que las olas de la democracia son tres, cada una con su respectiva contra-ola. La primera se inicia con las revoluciones norteamericana y francesa, aunque su manifestación real a partir de instituciones es apreciable a lo largo del siglo XIX, hasta entrada el XX. Sobre ello la primera referencia concreta es en Estados Unidos, en 1828, al abolirse las calificaciones de propiedad en el sufragio, y esta tendencia fue pasando a algunos países de Europa a partir de ampliaciones del voto, de la exigencia de responsabilidades a gobernantes y de la generación de movimientos populares pro democracia. La primera contra-ola tuvo como hito la marcha de Mussolini en Roma, se amplió con el auge del fascismo y el nazismo, y la proliferación de golpes militares en Europa y Latinoamérica. En: *Ibidem*.

Fue la segunda guerra mundial la que, según HUNTINGTON, trajo una nueva ola democrática. La ocupación aliada trajo instituciones democráticas en Alemania occidental, en Italia, Japón, Austria y Corea. Y en Suramérica se pasaba de gobiernos elegidos popularmente a golpes de estado y de nuevo gobiernos populares. Mientras tanto el final de muchos gobiernos colonialistas apuntaban la década de los cincuenta a nuevas democracias, aunque débiles, como el caso de Pakistán, Malasia, Nigeria, Filipinas o Israel... Sin embargo, todo este movimiento tuvo su interrupción con la contra-ola de los años sesenta protagonizada por el alto número de levantamientos y gobiernos militares que imperó en la década de los setentas.

Finalizando los setenta los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos, y se dio paso al inicio de lo que según HUNTINGTON es la tercera ola. El fenómeno se inició con el fin de la dictadura portuguesa en 1974, y en adelante este fenómeno se propagó por el sur de Europa en Grecia y España, avanzó hacia Latinoamérica, y lo propio sucedería en Asia con el retorno de India, en 1977 a un gobierno democrático. Por este camino de la democratización, los años ochenta vieron el final de gobiernos militares en Corea, en Taiwán, y Pakistán. E incluso la democracia permeó en el sistema comunista como ocurrió en Hungría en las elecciones del 89 y en la Unión Soviética con el desarrollo del multipartidismo iniciando los noventas; que llevó también a que en Polonia se reemplazara al general comunista en Polonia por el líder Luch Walesa elegido presidente, y consecutivamente cayeron los regímenes de Alemania oriental, Checoslovaquia y Rumania; y, aunque más tímidamente, se iniciaron iguales procesos en Bulgaria y Mongolia. Al otro lado, en México perdía fuerza el partido del gobierno y en Chile se votaba para terminar el mandato del general Pinochet. Y así sucesivamente también la fase de descolonización europea vino acompañada con la construcción de modelos democráticos.

Todo lo anterior en: *Op. Cit.*, pp. 27-36.

Es el caso de varias Constituciones europeas que vale la pena resaltar. Se trata de Constituciones que, entre otras, establecen la cláusula democrática con claridad, una cláusula que se expresa por igual tanto en ordenamientos con cualidades históricas, sociales y culturales cercanas, en torno al Mediterráneo, como en otras latitudes al norte, que presentan diferencias considerables en estas mismas cualidades. Así, en la Constitución española, el numeral primero del artículo 1 expresa: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho [...]”, y enseguida en el numeral segundo precisa que “La soberanía nacional reside en el pueblo español [...]”. Y no pasa desapercibida esta comunión jurídica entre los conceptos de democracia y de soberanía nacional, toda vez que, como ya se explicó, el proceso histórico de asignación del poder diferencia tajantemente la figura de la soberanía nacional con la de soberanía popular; son dos formas excluyentes de asignación del poder, una hecha a la entidad abstracta de origen francés, la Nación; y otra al sujeto colectivo, el pueblo. Aunque no parece haber duda de que la Constitución española elige un modelo democrático, de soberanía popular, sí se halla una imprecisión cuando se hace la entrega de la soberanía al pueblo en términos de *soberanía nacional*, confundiendo el poder soberano ampliamente entendido con la soberanía nacional, como si fueran lo mismo. O tal vez, la Carta española pretende atravesar todo el proceso político, asumiendo que el poder pasa primero por un contenido general y unitario (como es la Nación) y después se traslada (inmediatamente, en el mismo precepto jurídico) al pueblo. Sea esto como fuere, se trata de una cuestión cuya discusión desborda los límites de este capítulo. Y aunque la asociación española de términos debe tenerse en cuenta, no por ello cabe desconocer la evidente elección democrática del constituyente<sup>86</sup>.

En un sentido semejante se pronuncia la Constitución de Francia, cuyo artículo 3 dispone que “La soberanía nacional reside en el pueblo [...]”. Más claras son las Constituciones de Alemania e Italia. El artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn, establece: “(1). La República Federal de Alemania es un estado federal democrático y social // (2). Todo poder del Estado emana del pueblo [...]”. A su turno, la Constitución italiana consagra en su

---

<sup>86</sup> Más adelante, sin embargo, se abordará el concepto de pueblo, y se enseñará la diametral diferencia que guarda con el concepto de nación, en función de la distancia que separa a este cuerpo compuesto con la idea unitaria y de identidad en que se basa el concepto nacional. Ello, pues, ameritaría una reflexión profunda en el caso español, toda vez que su Constitución hace una clara asignación popular del poder, por lo que habría que analizar si los rezagos de su historia fuertemente nacionalista, dejaron en la Carta de 1978, un trasfondo de este tipo, no sólo normativo sino también social. Así pues, deben ser otras las páginas destinadas para afrontar esta, no poco relevante, cuestión.



artículo 1 el tipo de gobierno y la definición de la soberanía: “Italia es una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo [...]”.

En el caso de Finlandia, el artículo 2 establece: “La democracia y el principio de estado de derecho: El poder estatal pertenece al pueblo, quien está representado en el Parlamento en sesiones. La democracia implica el derecho del individuo a participar [...]”. La Constitución sueca, por su parte, reconoce democracia y soberanía popular en el mismo artículo primero cuando dice: “Todo poder político en Suecia emana del pueblo. La democracia sueca se basa en la libre formación de la opinión y en el sufragio universal e igualitario [...]”.

También en el continente americano se hallan, por una parte, las mismas confusiones entre la soberanía popular y la nacional al estilo español, tal vez como un rezago o herencia propios de los vínculos culturales, políticos y jurídicos con España. Así la Constitución Mexicana titula el Capítulo I del Título Segundo “De la soberanía nacional y de la Forma de Gobierno”, de manera que sitúa el poder político en el pueblo, pero bajo el nominativo *soberanía nacional*. Dice el artículo 30: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste [...]”; y en el artículo siguiente vincula al pueblo con la forma democrática: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal [...]”. Por otra parte, se encuentran casos en que el principio de soberanía popular queda absolutamente expreso en consonancia con la definición democrática del Estado. Sucede así en el caso brasileño, cuya Constitución describe la República de Brasil como un “Estado Democrático de Derecho” (artículo 1). Y enseguida establece dentro de sus fundamentos, en primer lugar, la soberanía, aclarando en un párrafo único que: “Todo poder emana del pueblo [...]”. A la par, en la Carta Política colombiana se reconoce la democracia como forma de gobierno a partir del concepto de soberanía popular. Establece así el artículo 3: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana todo el poder público [...]”.

El reconocimiento constitucional de la democracia como forma de organización política supone, en definitiva, la atribución expresa al pueblo de la titularidad de la soberanía, la consagración de la soberanía popular. Y ello en términos que no sólo suponen la consagración de una forma de organización política, sino la consagración, a la vez, de una

forma jurídica<sup>87</sup>. La importancia de esta normativización no es menor, en la medida en que funciona como una garantía del modelo democrático elegido por el Estado para consolidar la soberanía popular. La normativización de este modelo supone la consagración de su exigibilidad y garantías jurídicas en cuanto que es el que se considera políticamente legítimo<sup>88</sup>.

## 2. ¿Y qué es el pueblo?: el componente humano del Estado

Como se ha visto, desde las teorías clásicas a las clasificaciones más recientes, la democracia, en tanto forma de gobierno, ha respondido al interrogante sobre quién es el titular del poder con la atribución de dicha titularidad al pueblo. La cuestión que esta atribución inmediatamente suscita es: ¿quién es el pueblo?<sup>89</sup> La composición del sustrato personal del titular de la soberanía tiene una importancia mayúscula para la práctica del poder. Como apunta ALÁEZ CORRAL, tener claridad sobre quiénes componen el sujeto colectivo de la soberanía “es algo que puede modificar sustancialmente el aspecto y el funcionamiento democrático del ordenamiento jurídico”<sup>90</sup>.

Y es que en la democracia, la composición del sujeto titular del poder reviste una importancia particular que no se observa, por ejemplo, en un régimen monárquico en el que el soberano se identifica fácilmente con la figura individual del rey. El pueblo en cambio, nos introduce en un terreno más complejo debido a su carácter colectivo. Así las cosas, antes de pasar al *kratos*, resulta imperativo centrarse en el *demos*<sup>91</sup>, esto es, definir con claridad quién es el sujeto colectivo que gobierna, ese titular del poder político llamado pueblo.

---

<sup>87</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Op. Cit.*, p. 106.

<sup>88</sup> ARAGÓN, Manuel. “La democracia como forma jurídica”. *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>89</sup> Al respecto SARTORI, Giovanni, indica que es en el mismo concepto de pueblo donde se encuentra el primer problema del estudio de la democracia. En: *Op. Cit.*, pp. 31-32.

<sup>90</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>91</sup> El profesor ALÁEZ CORRAL hace una crítica a la precariedad en los estudios constitucionales respecto de la composición personal de la democracia. Dice: “[E]s costumbre en los estudios de derecho constitucional patrios centrarse en el análisis de la segunda parte del término democracia (*kratos*), esto es, en los mecanismos de gobierno y su naturaleza igualitaria, plural y participativa. Mucho menos o nada habitual es que se ocupen de la primera parte del término (*demos*), esto es, de la manera en la que se construye el sustrato personal del sujeto que ha de ejercer ese gobierno. En otras palabras, se parte de que democracia equivale a autogobierno, pero no se responde al interrogante ¿el autogobierno de quién?”. En: *Ibidem*, pp. 1-2.

En Grecia, el *demos* estaba circunscrito a un ámbito muy concreto. Es decir, que cuando se hablaba de pueblo en el sentido del titular del poder político para adoptar las decisiones públicas, solamente se incluía a los varones libres mayores de veinte años<sup>92</sup>. Esto no deja de tener cierta ironía a la hora de hacer referencia al modelo que se erige en la cara opuesta de la monarquía, sobre el cual podría esperarse que, por contraste, no hiciera exclusiones. Sin embargo, es cierto que responde a las definiciones hechas desde las primeras teorías que describían las formas de gobierno, y a las que ya se hizo referencia, como el gobierno de muchos, y por *muchos*, entendiéndose tanto el género de la palabra como el hecho de que no significa todas las personas. Desde entonces, la democracia ya anticipaba problemas de inclusión, a los que más adelante se hará especial referencia cuando sea la oportunidad.

Pero si lo que se quiere es hallar los primeros significados del término latino *pueblo*, debe partirse de que para los antiguos romanos, la voz *populus* tenía varias acepciones: evocaba tanto a la población, a la masa no organizada, como al pueblo como entidad al lado del Senado (como rezaba la conocida expresión *Senatus Populusque Romanus* –SPQR—: Senado y Pueblo Romano); también podía significar el pueblo romano en su totalidad, o los plebeyos en oposición a los nobles<sup>93</sup>. Además, tradicionalmente *el pueblo* ha hecho referencia a distintas realidades. Por ejemplo, ya desde el siglo XVIII podía evocar tanto un lugar habitado como la gente que lo habita<sup>94</sup>. También ha hecho mención a determinadas personas según su estilo de vida rural, o por cierta posición social<sup>95</sup>, para “designar precisamente a la gente no selecta, no cultivada, la gente común u ordinaria; al fin de al cabo, el ‘pueblo llano’, las clases bajas”<sup>96</sup>. Incluso el uso del término puede estar provisto de contenido territorial o religioso, como sucede cuando se habla del pueblo judío, del pueblo cristiano (el pueblo de Dios)<sup>97</sup>, o cuando se hace alusión a ciertos grupos étnicos como los pueblos indígenas<sup>98</sup>. Como se aprecia, pues, *pueblo* puede evocar distintas realidades, con

---

<sup>92</sup> Sobre las calidades de ciudadano y demás instituciones de la democracia ateniense ver: HELD, David. *Op. Cit.*, pp. 39-40.

<sup>93</sup> LARRAIN, Horacio B. ¿Pueblo, etnia o nación? Hacia una clarificación antropológica de conceptos corporativos aplicables a las comunidades indígenas. *Revista de ciencias sociales*. 1994, No. 002, Chile, p. 39.

<sup>94</sup> VELASCO, Honorio M. Los significados de cultura y los significados de pueblo. Una historia inacabada. En: *Reis (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, p. 13. Disponible en: [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_060\\_03.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_060_03.pdf) (consultada el 7 de noviembre de 2012).

<sup>95</sup> ROLDÁN VERA, Eugenia. ‘Pueblo’ y ‘pueblos’ en México, 1750-1850: un ensayo de historia conceptual”. En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Mayo de 2007, No. 17, p. 270.

<sup>96</sup> VELASCO, Honorio M. *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>97</sup> ROLDÁN VERA, Eugenia. *Op. Cit.*, p. 270.

<sup>98</sup> ROLDÁN VERA, Eugenia. *Op. Cit.*, p. 271. También: LARRAIN, Horacio B. *Op. Cit.*, pp. 39-40.

distintas connotaciones, que tienen como rasgo común una idea de colectividad, de grupo o cuerpo integrado por varias personas.

En la teoría del Estado el pueblo es el elemento integrante de esta forma de organización política que describe su componente humano<sup>99</sup>. Más que una categoría teórica, hace referencia a la realidad humana que incluso precede al mismo Estado. En este sentido PÉREZ ROYO señala que los Estados se constituyen a partir de un sustrato poblacional de raíces históricas profundas y anteriores al mismo Estado<sup>100</sup>. Y es que sin personas no existe sistema político alguno; éstas constituyen la base ontológica para la existencia de la sociedad en general y del Estado en particular<sup>101</sup> (que es siempre una forma organizativa del sistema político de una sociedad humana: “el estado es la organización política de las personas que, asentadas en un territorio, se constituyen en comunidad política”<sup>102</sup>). De modo que hablar del pueblo devuelve la atención a una de las cuestiones básicas del Estado, y a su razón de ser: la sociedad y las personas que la integran.

Según el sociólogo SIMMEL, “la sociedad existe allí donde varios individuos entran en acción recíproca”, y esta acción recíproca —continúa—se produce por determinados instintos y fines que portan los propios individuos y que los llevan a unirse, a conformar una unidad, una sociedad. Toda unidad, pues, integra órganos que están en permanente “cambio mutuo de energías, mucho más íntimo que con ningún ser exterior”, y que, según la clase de intimidad que tenga la acción recíproca, tal unidad se puede constituir sea con finalidades efímeras, o al punto de una socialización familiar, para establecer relaciones a plazo o para la pertenencia a un Estado. A este punto llega SIMMEL al explicar que el Estado es una forma o grado de socialización con la correspondiente relación de acciones mutuas, en la que cada parte influye de algún modo sobre las demás<sup>103</sup>. Y en consonancia con esto, MARSHALL BARBERÁN sostiene que la idea de *pueblo* hace referencia a dos dimensiones. De una parte, se trata de la agregación natural de los individuos de una

---

<sup>99</sup> Así lo describe SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando al pueblo como elemento humano del Estado. En: *Ob. Cit.*, p. 65. Aunque puede encontrarse de manera aislada quienes denominen diferente al elemento humano del Estado; así es el caso del profesor NARANJO MESA, Vladimiro, que le denomina población (En: *Op. Cit.* p. 88). Pero sobre ello ya se harán las respectivas aclaraciones terminológicas relacionadas con sus correspondientes realidades sociales y sus relaciones con el Estado.

<sup>100</sup> PÉREZ ROYO, *Op. Cit.*, p. 75.

<sup>101</sup> MOLAS, Isidre. *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>103</sup> SIMMEL. Georg. *Sociología 1: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de Occidente, 1977, pp. 15- 16.

sociedad, lo que en principio sólo constituye un conjunto de individuos. Sólo que cuando esta agregación de individuos adopta una unidad política, se expresa otra dimensión: como una comunidad política<sup>104</sup>.

Así las cosas, por el momento se tiene que en la organización democrática se asigna el poder político al mismo componente humano del Estado, es decir, a la sociedad que se ha organizado como tal. La elección de esta forma de gobierno no esconde la complejidad de que el poder esté adjudicado a un sujeto compuesto nada más ni nada menos que por las personas que son sustrato del Estado. Y acercarse a esta complejidad será la finalidad del presente apartado, ahondar en las características que tiene el pueblo como sujeto compuesto y que en definitiva están relacionadas con el hecho de que hablar de pueblo será hablar de pluralidad de personas, de pensamientos, de formas de vida, de intereses.

Es este el elemento central de la presente investigación: que el titular del poder político en el modelo democrático trasciende a la unidad subjetiva, o la de un grupo homogéneo. En su lugar, el componente humano de un Estado está compuesto por la totalidad de posibilidades y matices que pueda contener un grupo social. Así las cosas, aproximarse al pueblo, no como una entidad teórica, sino como una realidad social, exige cuestionar conceptos reductivos como el de mayoría, interés general o voluntad general. Y a continuación, habrá que examinar cuáles son las características del pueblo como realidad social compuesta y compleja, y cómo ello interviene a la hora de comprenderlo como sujeto titular del poder.

Todo ello conecta con la diferenciación que se hizo en líneas anteriores entre el concepto de soberanía nacional y el de soberanía popular. Nación y pueblo, debe quedar claro, son conceptos excluyentes y esta delimitación resulta definitiva en una teoría democrática, aunque en el argot popular, e incluso jurídico, puedan encontrarse confusiones del tipo en el que, como se ha mencionado, incurre, entre otras, la Constitución española.

---

<sup>104</sup> MARSHALL BARBERÁN, Pablo. “La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 2º semestre de 2010, XXXV, Valparaíso, Chile, p. 257.

Pero antes de analizar los entresijos del concepto de pueblo, merece la pena detenerse en su delimitación subjetiva, en la determinación de qué persona forma o no parte del pueblo de un determinado Estado. Sobre ello la doctrina ha formulado distintas soluciones, relacionadas especialmente con los criterios de nacionalidad y ciudadanía. Se trata de criterios que han servido a lo largo de la historia para delimitar si una persona concreta forma parte de un Estado y, sobre todo, si goza dentro de él de ciertas facultades (históricamente más como un destinatario del poder que como un ostentador del mismo). A continuación se hará un breve esbozo de la cuestión, sabiendo de antemano que es un aspecto colateral del tema central que aquí se propone, y que en sí mismo constituye un tema de profunda investigación que no pretende ser resuelto en este trabajo. No obstante, tenerlo en cuenta ofrecerá mayor claridad a la hora de abordar, más adelante, a qué tipo de colectivo se refiere el titular del poder en la democracia.

### **2.1 Alcance subjetivo del concepto de pueblo. Entre nacionalidad y ciudadanía: la ciudadanía gradual**

La dificultad de delimitar los contornos subjetivos del concepto de pueblo parte de su misma naturaleza colectiva y de la complejidad de aprehender conceptualmente cualquier colectivo de grandes proporciones. A ello se suman otras complejidades idiosincráticas, derivadas de circunstancias tales como la movilidad de las personas que cruzan las fronteras de los Estados temporalmente, o las combinaciones e intercambios culturales de personas que se desplazan y se asientan de forma permanente en lugares distintos a su origen. Asimismo, cada vez son más reconocidos aquellos grupos culturales o étnicos que comparten fronteras pero no costumbres, tradiciones o normas. Se observan, en definitiva, nuevos fenómenos sociales que plantean algunas dudas en cuanto a si el pueblo de un Estado está integrado por todas las personas dentro de su territorio, independientemente de su origen, o si lo está solamente por las que tengan un estado de permanencia, o incluso si sólo aquellas que independientemente de su ubicación tienen con él un vínculo inmaterial llamado *nacionalidad*.

Para aproximarnos a estas cuestiones, es preciso tener en cuenta los diferentes tipos de relaciones humanas que pueden tener relevancia política en términos de organización

político-jurídica. El grupo humano de contenido más amplio es *la sociedad*, que describe un conglomerado de personas sin importar su forma de organización, y que expresa la esencia social del propio ser humano<sup>105</sup>. En este punto, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la conformación del ente social está determinada, como indica MAYER, por los vínculos personales, que agrupa a los seres humanos en una unidad<sup>106</sup>. Pero, como el mismo autor señala, este vínculo deja de lado criterios que tienen relevancia jurídico-política, y que el mismo uso del lenguaje excluye en su aplicación. Tal es el caso del factor territorial, “que falta en la sociedad anónima y en las sociedades científicas, cuyos miembros pueden estar esparcidos por muchos países”<sup>107</sup>; o del temporal, pues “la sociedad reunida en un tranvía se dispersa al final del viaje, y el Estado ‘no muere’”. Asimismo, el elemento numérico también resulta secundario, en la medida en que “una nación puede componerse de varios millones de hombres y el inglés dice con fino sentido: *two is company, three none*”. Para MAYER, el elemento determinante que define una sociedad es la comunión de intereses: “El interés común a varios particulares es el factor social de integración”<sup>108</sup>. Y en este punto, el autor presenta una paradoja esencial, en el sentido de que “la guarda de este interés común se realiza dejando que cada cual haga lo que estima adecuado a su propio interés”<sup>109</sup>.

Esta sociedad, en sentido general, en el marco concreto de un Estado, pasa a denominarse población, la cual describe a todas las personas que habitan en un territorio definido y que se someten a su poder, a su Constitución y sus leyes<sup>110</sup>. Ante la presencia efectiva de la organización estatal, la población es su componente humano ampliamente considerado, entendida como la totalidad de individuos que habitan dentro de sus fronteras, sean permanentes o transeúntes, sean nacionales o extranjeros<sup>111</sup>. En tal sentido la población comprende indistintamente a todas/os las/os habitantes del Estado, que por consiguiente se encuentran sometidos a su poder<sup>112</sup>. En consonancia con la visión del poder que se hizo en

---

<sup>105</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis, 2000, p. 90. En el mismo sentido se refieren SANTOS AZUELA, Héctor, y SANTOS MÉNDEZ, Verónica: a la sociedad su carácter general se entiende como “la reunión de un conglomerado humano, independiente de su evolución, forma, modalidad o extensión”, en su obra, *El pueblo, la población y los pródromos*. En: *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*. Julio, 2008, No. 3., p. 71. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/3/art/art4.pdf> (consultada el 5 de noviembre de 2012).

<sup>106</sup> MAYER, Ernst Max. *Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Editorial B de f, 2015, p. 64.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>110</sup> Como precisan SANTOS AZUELA, Héctor; y SANTOS MÉNDEZ, Verónica. *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>112</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Op. Cit.*, p. 65.

las primeras líneas de este capítulo, como capacidad de mando a través de la producción de normas jurídicas, la población, a su vez, determina el límite personal para la aplicación de las normas estatales<sup>113</sup>. Población es, entonces, un concepto general de personas sometidas al imperio normativo del poder del Estado, y parece ser una categoría condicionada a la presencia de las personas en el ámbito territorial de aplicación del mismo, haya o no un vínculo previo o estable con él.

Cuando se habla de pueblo, en cambio, que ya no de población, se pasa a terrenos más concretos, donde priman vínculos estrechos con el Estado. Como se señaló inicialmente, el pueblo constituye uno de los elementos del Estado —el sustrato humano—. Así lo explica SANTAOLLANA al decir que la voz *pueblo* se refiere a ese ingrediente humano que tiene una relación muy especial con el Estado, a diferencia de la *población*, que hace referencia a las personas a quienes se dirige la aplicación de la ley en cuanto ocupan el territorio de su jurisdicción, y que de manera ocasional pueden estar sometidas a su poder<sup>114</sup>. En esta categorización el pueblo aparece como un componente humano que no se limita a la eventual ubicación de las personas respecto a las fronteras de aplicación de las leyes, como sucede con la población, o como puede suceder con el tratamiento jurídico que se le da a los bienes materiales o a los recursos naturales. Cuando se habla de pueblo se está haciendo referencia al sustrato humano del Estado, a su razón de ser, a la causa y efecto del mismo, a quienes en definitiva le dan vida.

### 2.1.1. Los aportes de la nacionalidad

Existen distintas posiciones en la doctrina sobre quiénes integran el pueblo dentro de un Estado. Hay quienes ubican en la *nacionalidad* el vínculo que define el sustrato humano de un determinado Estado, identificando en la nacionalidad el criterio que permite definir quiénes componen el sustrato personal de validez del ordenamiento jurídico<sup>115</sup>. En estos términos, según ALÁEZ CORRAL, la nacionalidad hace referencia a la relación “jurídico-pública” que permite la integración del individuo en el pueblo del Estado. Por su parte, el profesor NARANJO advierte que la nacionalidad es ya un concepto de difícil solución en la

---

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 98.



doctrina, pero que en términos generales, como categoría normativa, se puede resumir como el “vínculo jurídico y político que relaciona a una persona con determinado Estado”. Vínculo para el que se han establecido los criterios de sangre (*ius sanguinis*), lugar de nacimiento (*ius soli*) y lugar de domicilio o residencia (*ius domicilii*)<sup>116</sup>. Una definición de esta naturaleza parece ofrecer mayor claridad a la hora de establecer la composición específica del pueblo y su correlativa diferencia con la población. En esta línea de pensamiento, SANTAOLALLA entiende que el pueblo comprende “(...) exclusivamente a los individuos que pertenecen al Estado a través del vínculo que se llama nacionalidad (o condición de pertenecer a un Estado concreto), lo cual puede significar su sujeción a las leyes del Estado aunque no se encuentren dentro de su territorio (...) en la práctica población y pueblo son realidades muy cercanas: la inmensa mayoría del pueblo reside dentro del territorio del Estado y por eso constituye su población, mientras que sólo una minoría de esta última — los extranjero residentes— es ajena a ese pueblo”.<sup>117</sup>

Sin embargo, la misma concepción de la nacionalidad carga con un contenido histórico complejo derivado de la Nación: una idea de otro tiempo y que puede no encajar propiamente con la idea que hoy por hoy se tenga de nación en el Estado moderno<sup>118</sup>. En esta distancia se encuentra cierta resistencia a hacer uso de la nacionalidad como criterio único de la integración del pueblo.

Como indica NARANJO, la nación moderna es una construcción resultante de la comunión de varios factores del orden sociológico, histórico, cultural, político, económico... que se conjugan para la creación del concepto y de un sentimiento *nacional* de quienes se sienten parte de la misma: “es el resultado de la toma de consciencia de todo un conglomerado de las cosas materiales e inmateriales que le han sido, le son y le serán comunes; es el sentimiento de haber vivido por generaciones sobre un mismo suelo, de haber compartido una misma historia, de tener, por consiguiente, tradiciones y glorias comunes (...) En una palabra, el sentimiento nacional consiste en considerar a la Nación como el símbolo

---

<sup>116</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Op. Cit.*, p. 98.

<sup>117</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Op. Cit.*, p. 66.

<sup>118</sup> Como expresa SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, la Nación es un término que viene desde la asignación de la nueva asignación de soberanía en la Francia revolucionaria; y que en su época comprendida la comunidad humana que comparte unas instituciones representativas y un régimen de libertades. Posteriormente la Nación cobró un sentido más particular como descriptor de las características comunes de una determinada sociedad, lo que vino a ser acentuado en la Italia de Mussolini que describió la nación como un conjunto humano dotado de características objetivas tales como la raza, la religión, etnia, cultura, etc. En: *Ibidem*.

unitario de intereses, aspiraciones, sentimientos y glorias comunes”<sup>119</sup>. Y es aquí donde radica la dificultad, pues la idea de Nación se ha venido desdibujando. A decir de SARTORI, la Nación va perdiendo el elemento unificador que tenía en su origen<sup>120</sup>; ahora, sociedades como la de los Estados Unidos de América o los Estados europeos son sociedades constituidas que se están encontrando con “contra-nacionalidades”, con inmigraciones cada vez más masivas que niegan su identidad nacional<sup>121</sup>. Al respecto coincide CALDUCH al decir que, a diferencia del pueblo, la nación constituye, ante todo, una realidad social en la que los vínculos de los miembros descansan en la identidad cultural gestada y consagrada a través de la historia, y que puede o no coincidir con el Estado y con su territorio. Entonces, explica CALDUCH, Nación y Estado atienden a realidades sociales distintas, tanto que en un mismo Estado pueden coexistir varias naciones<sup>122</sup>. Con lo cual se llega a la conclusión de que toda nación no constituye necesariamente el sustrato humano de un Estado, ni todo pueblo es necesariamente una nación, aunque puede convertirse en tal “en la medida en que su existencia histórica como colectividad le posibilite ir generando unos vínculos de integración cultural propios que trasciendan el marco limitado de las relaciones políticas y económicas”<sup>123</sup>.

Incluso el concepto de nación es replanteado por el reconocimiento del multiculturalismo, en la medida que, como lo explica KYMLICKA, los Estados modernos son una forma de integración de diferentes grupos nacionales, tanto que le parece más correcto hablar de Estado-multinacional que de Estado-nación<sup>124</sup>. De manera que fijar la concepción del pueblo en la nacionalidad trae la dificultad del contenido difuso de la nación en la complejidad de las sociedades actuales. Y una definición estricta de la composición del pueblo en función de aquellos que cumplan los requisitos taxativos de la nacionalidad (*ius sanguinis, ius domicilli*

---

<sup>119</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Op. Cit.*, p. 94.

<sup>120</sup> Al principio, explica, en la Edad Media, las naciones estaban definidas por las lenguas, por las personas que hablaran un idioma particular<sup>120</sup>; en Romanticismo dejó de tener solamente un significado sólo lingüístico y con la Revolución Francesa adoptó un sentido más patriótico y reforzado por un carácter más extremo con la unión de sangre, es decir racial. Esta evolución transformó la “nación” en “nacionalismo”<sup>120</sup>. Este contenido se ha ido desdibujando en la actualidad, está “siendo vaciado en una doble dirección: en lo más pequeño y también en los más grande, en lo local y también en los supranacional”<sup>120</sup>. Esto conduce a la conclusión del autor italiano al decir que “en cuanto más se debilita la ‘comunidad nacional’, tanto más debemos buscar o reencontrar una *comunidad*. En: SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001, pp. 44-45.

<sup>121</sup> SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001, p. 51.

<sup>122</sup> CALDUCH, Rafael. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991, pp. 21-22.

<sup>123</sup> CALDUCH, Rafael. *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>124</sup> PÉREZ, Federico. Will Kymlicka: la defensa del nacionalismo minoritario. *Revista Internacional de Filosofía*. 2007, núm. 4, p. 66.

y *ius soli*) parece ineficiente para otros tipos de vínculos que se crean entre las personas y el Estado, y que tienen importantes consecuencias a la hora de comprender al pueblo como el elemento humano que ostenta el poder político. Por ejemplo, como explica ALÁEZ CORRAL, “se podría llegar a la paradoja de que el ordenamiento fuese democrático en su interior respecto a la mayor parte de los sujetos (nacionales) a los que les es aplicable, y por el contrario tiránico en su exterior respecto a una minoría —variable— de sujetos residentes (extranjeros) a los que también obliga”<sup>125</sup>. En este sentido, parece exagerada la preponderancia política derivada exclusivamente del concepto de nacionalidad a sujetos nacionales que, al residir en el exterior, tienen un vínculo político menos estrecho (como sujetos activos y pasivos del poder) que una persona extranjera arraigada en un lugar en el que las decisiones políticas le afectan de manera directa y continua.

### 2.1.2. Los aportes de la ciudadanía

Por otra parte, el concepto de pueblo también ha sido identificado con las personas que tienen plenos derechos políticos y civiles<sup>126</sup>. Incluso puede llegar a reducirse más a “aquella parte de la población que goza de cierto tipo de derechos políticos, esto es, los ciudadanos”<sup>127</sup>. Es la ciudadanía, entonces, un criterio que también lleva a diferenciar a la población del pueblo según una determinada asignación de derechos. Bajo este nuevo criterio, se podría hacer la siguiente distinción: “‘población’ es un conjunto humano muy abarcador, el conjunto de hombres (incluyendo a las mujeres), cada uno de cuyos integrantes es titular de derechos y obligaciones ‘civiles’. En cambio, el ‘pueblo’ es un conjunto humano menos abarcador —el conjunto de ciudadanos—, cada uno de cuyos integrantes es titular no sólo de derechos y obligaciones ‘civiles’, sino también de derechos y obligaciones ‘políticas’. En este sentido, el ‘pueblo’ es también sólo una parte de la ‘población’ y designa el conjunto de seres humanos que tienen un determinado status jurídico”<sup>128</sup>. Sobre la ciudadanía explica HABERMAS que, durante mucho tiempo, tuvo para

---

<sup>125</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>126</sup> SANTOS AZUELA, Héctor; SANTOS MÉNDEZ, Verónica. *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>127</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Op. Cit.*, p. 91

<sup>128</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo VI. Driskil S.A. Citada en: LÓPEZ. Mario Justo. *Introducción a los Estudios Políticos*. Buenos Aires: Kapelusz, 1969, Tomo 1, p. 323.

los juristas un contenido equiparado al concepto de nacionalidad, que regula la pertenencia a un Estado reconocida por el derecho internacional. En estos términos “esta definición de pertenencia, junto con la determinación territorial del ámbito de soberanía estatal, sirve al deslinde social de los Estados”<sup>129</sup>. Sobre ello OLVERA comenta la definición de ciudadanía hecha por Thomas Janoski como una membresía pasiva y activa de unos individuos al Estado-nación; la cual podría coincidir con la simple adscripción a un Estado, descrita por la nacionalidad<sup>130</sup>.

Pero, contrario a la concepción anteriormente comentada en la que la ciudadanía se dirige a describir el vínculo pasivo y activo de los individuos con el Estado, el término ha sido usado de manera restrictiva, quizá como consecuencia del contenido derivado de la concepción clásica heredada de la antigua Grecia, cuando el *demos* que ostentaba efectivamente el poder estaba determinado por la calidad ciudadana reservada para los varones libres mayores de 20 años<sup>131</sup>. Una ciudadanía en estos términos está concebida como una capacidad para ejercer derechos de tipo civil y político<sup>132</sup>, con lo cual la composición del pueblo terminaría reducida a las personas con plenas capacidades y que superen determinada edad. Y es que, en principio, el criterio clásico de ciudadanía tiene un carácter que define quién es titular de ciertos derechos civiles o políticos. Esto queda de manifiesto en la conocida teoría de T.H. MARSHALL sobre la ciudadanía, como un proceso de reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales<sup>133</sup>. Sólo que, según explica RODRÍGUEZ RUIZ<sup>134</sup>, el modelo de ciudadanía marshalliano gira alrededor del individuo hombre, trabajador, que va accediendo cronológicamente de manera sucesiva a cada uno de los derechos (a los civiles primero en el siglo XVIII, a los políticos en el XIX, y finalmente a los sociales en el XX); sin embargo, continúa la autora, Marshall no tiene en cuenta que los acontecimientos históricos no ofrecen este orden, sino que son más bien ricos en matices, y que los derechos sociales no son la cúspide de la idea de ciudadanía, toda vez que el nuevo

---

<sup>129</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, 8, pp. 624-625.

<sup>130</sup> OLVERA, Alberto J. *Ciudadanía y democracia*. México: 2008, p. 17.

<sup>131</sup> HELD, David. *Op. Cit.*, pp. 39-40.

<sup>132</sup> Según NARANJO MESA, Vladimiro, la ciudadanía es una calidad que adquieren los nacionales mediante el lleno de los requisitos que para el efecto señale la respectiva Constitución, fundamentalmente el de haber cumplido cierta edad mínima, y que habilita a las personas para ejercer *derechos políticos*, así como la plenitud de los derechos civiles”. En *Op. Cit.*, p. 100.

<sup>133</sup> MARSHALL, THOMAS HUMPHREY. Ciudadanía y clase social. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm.79, 1998, pp. 297-344.

<sup>134</sup> RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. “Hacia un Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. Núm. 149, Madrid, julio-septiembre, 2010, 87-122.

milenio presenta nuevos retos en sociedades multiculturales donde las demandas de algunos colectivos van más allá de esos derechos<sup>135</sup>. Sobre todo, enfatiza RODRÍGUEZ RUIZ, en el modelo construido por Marshall (y con él la concepción clásica de la ciudadanía), no tienen cabida las mujeres, sino que más bien pervive una visión antropocéntrica donde las mujeres ocupan un rol complementario, de gestión de dependencias.

Desde esta perspectiva, entonces, así como la nacionalidad puede resultar un criterio limitado frente a la complejidad de las actuales sociedades, también la ciudadanía podría excluir del concepto de pueblo a categorías de personas no reconocidas como sujetos de ciertos derechos. Es lo que puede suceder por ejemplo con la infancia, que no goza de capacidad política, con la exclusión de las mujeres en ciertos escenarios públicos, con la exclusión de comunidades indígenas y étnicas o, de nuevo, con las personas extranjeras residentes que han generado vínculos con un Estado<sup>136</sup>.

En este punto, con todo, conviene subrayar el potencial del concepto de ciudadanía como base de la soberanía popular. Y es que, como elemento definidor de la integración del pueblo, el contenido de la ciudadanía se ha venido ampliando respecto a la idea clásica como un mero criterio de capacidad para el ejercicio de ciertos derechos. Un criterio que, por demás, resulta restrictivo, al establecer requisitos rígidos que definen de manera absoluta quién está dentro y quién fuera, sin tener en cuenta otras aptitudes políticas. De manera que la reconstrucción de la ciudadanía amplifica posibles y nuevos vínculos de individuos y grupos con el Estado, algunos de los cuales han sido tradicionalmente apartados u omitidos. Y es que el concepto de ciudadanía ha venido desarrollándose en el tiempo, y su contenido ha venido integrando nuevas formulaciones, como la de la profesora RODRÍGUEZ RUIZ, que plantea una redefinición de la ciudadanía que se aparte de la visión individual de base capitalista y patriarcal, y, en cambio, se comprenda al sujeto como una persona relacional “integrada en múltiples y complejas redes de relaciones”<sup>137</sup>. HABERMAS también ofrece una mirada crítica a la visión clásica de Marshall de una adquisición de derechos progresiva y lineal-histórica. Según el pensador alemán, este planteamiento resulta artificioso en una sociedad cada vez más diferenciada

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp. 91-93.

<sup>136</sup> OLVERA, Alberto J. *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>137</sup> RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. *Op. Cit.*, pp. 96 y ss.

funcionalmente, en la que “son cada vez más las personas que adquieren más derechos de acceso a, y de participación en, cada vez más subsistemas, ya se trate de mercados, empresas, puestos de trabajo, de cargos, tribunales y ejércitos, de escuelas y hospitales, de teatros, museos, de asociaciones políticas y de medios de comunicación pública, de partidos, de mecanismos de autoadministración o de parlamentos”<sup>138</sup>.

En esta línea, la ciudadanía parece apuntar hacia un criterio más comprensivo, hasta el punto de que, lejos de su contenido clásico, determinado por la condición económica o por la edad, la residencia se propone como el criterio definidor de una ciudadanía moderna acorde con la idea democrática<sup>139</sup>. Con base en este criterio, PRESNO arroja una visión más amplia y real del pueblo del Estado, integrado por las personas que han decidido someterse a su ordenamiento. La condición de residente —según el autor— genera una relación jurídica de derechos y obligaciones amparados por un criterio de igualdad. La residencia se aparta de un concepto pre-jurídico (de costumbres, razas, historia...) y lo concreta en la relación jurídica que surge por la estancia continuada de los individuos en el territorio donde se aplica el ordenamiento jurídico. Lo que, a la vez, permite tener en cuenta la relativización del vínculo político de una persona nacional que reside en el exterior. Esta concepción del pueblo, siguiendo a PRESNO, permite que, por una parte, se dé mayor legitimidad democrática al propio ordenamiento y, por la otra, se garantice la igualdad jurídica y se reconozca la composición plural de la sociedad, lejos de un modelo nacional<sup>140</sup>.

La actualización del concepto de ciudadanía brinda una visión más compleja del pueblo, que de hecho ofrece mayor dificultad a la hora de plantear una definición precisa de éste. Pero es que justamente en esos terrenos se mueven los fenómenos humanos. Las nuevas sociedades plurales y complejas de nuestro tiempo, afirma PÉREZ LUÑO, comprenden

---

<sup>138</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, p. 632.

<sup>139</sup> MARTÍ, José Luis, se cuestiona la legitimación subjetiva en la democracia desde una perspectiva de la llamada democracia deliberativa que, según Jürgen Habermas, está definido por las personas a quienes les afecte la decisión tomada. Si bien este criterio puede ser excesivo en cuanto puede inducir a problemas, como cuando se piensa en los turistas a quienes “no parece sensato permitir la participación en los procedimientos de toma de decisiones a todos los turistas que visiten el país, o los que tengan pensado hacerlo en el futuro”; y también el caso de las personas que no están directamente afectadas por una decisión como los adultos respecto a las normas sobre educación infantil y “sin embargo parece sensato que sean ellos (y no los niños, por cierto) quienes tomen las decisiones”. En definitiva, el autor concluye que la legitimación está dada por el criterio de ciudadanía que define a los sujetos políticos identificados por el ordenamiento como tales (como ciudadanos y ciudadanas) y que residen en el ámbito territorial donde aplicará la decisión tomada. En: *La república deliberativa*. Madrid: Marcial Pons, 2006, pp. 78-79.

<sup>140</sup> PRESNO LINERA, Miguel. La aproximación histórico-constitucional entre el pueblo gobernante y el pueblo gobernado. En: *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 2, 2001, pp. 81-105.

fenómenos más o menos amplios influidos de multiculturalidad y multinacionalidad, “la ecuación ciudadano nacional ha quedado desvirtuada”. Con lo cual, dice el autor español, el nuevo ámbito de ejercicio de la ciudadanía es mucho más complejo que en épocas anteriores<sup>141</sup>. Una perspectiva tal de la ciudadanía parece tender a una comprensión más cercana de las actuales sociedades complejas, y que difícilmente pueden reducirse a las definiciones clásicas. Como se vio, éstas dejan de lado personas y grupos que mantienen vínculos de facto y jurídicos con el Estado y que, en la dinámica social y política, deben ser considerados parte del elemento humano de esta organización política en mayor o menor nivel, con mayor o menor claridad, con mayor o menor presencia.

### 2.1.3. La ciudadanía gradual: un definidor amplio y dinámico del pueblo

Como ya se anotó, el presente trabajo no pretende resolver las controversias que sobre el tema aún persisten en la doctrina y que dificultan tener un criterio fijo sobre el elemento subjetivo del Estado. Lo que aquí se pretende es, más bien, ofrecer una definición de pueblo, como titular de la soberanía democrática en términos dinámicos, que permita ajustarse a las diferentes relaciones de poder derivadas. Para ello la respuesta no es elegir en términos excluyentes entre nacionalidad y ciudadanía, sobre todo no cuando se observan casos que no pueden resolverse con un criterio único. Se encuentra, por ejemplo, la condición de personas extranjeras residentes que, a la luz del criterio de nacionalidad, parecen desaparecer del elemento humano del Estado, pero que en campo de la ciudadanía son rescatadas (y que incluso tienen ciertos derechos parangonables con los de las nacionales<sup>142</sup>); o viceversa, en el caso de menores de edad que, gracias a la nacionalidad se incorporan inmediatamente al concepto de pueblo sin que puedan ostentar determinados derechos civiles y/o políticos, pero que definitivamente hacen parte, no sólo como sujetos pasivos sino, activos en la dinámica jurídica y política.

---

<sup>141</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio. *¿Ciberciudadaní@ o Ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004, p. 35.

<sup>142</sup> Es el caso, por ejemplo, del artículo 13 de la Constitución española que reconoce a los extranjeros residentes el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. En la práctica puede observarse la inclusión semántica de los extranjeros en el uso del término ciudadanía, como es el caso de la Oficina de Migración de la República de Colombia, encargada entre otros de realizar los trámites del documento de identificación de extranjeros, y en cuya entrada un anuncio advierte: “Ingresa únicamente el ciudadano que va a realizar el trámite”. El término ciudadano no hace distinción entre nacionales o extranjeros (consultada el 12 de diciembre de 2013, en la Calle 100 # 11B- 27, Bogotá, Colombia).

La concreción de quiénes integran el pueblo involucra cuestiones de gran amplitud que resultan difíciles de reducir a un sólo criterio o una definición pretenciosa de lo que significa pueblo. Es sabido que la democracia entrega el poder al sujeto compuesto por todas las personas que suponen el sustrato humano del Estado. Evidentemente, la delimitación concreta de dicho sustrato humano no corresponde sino a cada Estado, en función de las circunstancias de las personas que nacen, viven, o se relacionan con aquél.

Ahora bien, en cada Estado, la definición *a priori* de quiénes componen el pueblo deberá apoyarse, con los matices que correspondan, en las nociones de nacionalidad y de ciudadanía. En este sentido, vale la pena resaltar que la ciudadanía ha venido atrayendo una tendencia más comprensiva, más ligada a las realidades multiculturales que, en un principio, la nacionalidad pasa por alto con sus requisitos concretos. Y es que, como confirma PÉREZ LUÑO, en las sociedades actuales comprendidas dentro del multiculturalismo, los flujos migratorios, la globalización o el impacto de las nuevas tecnologías, influyen directamente la forma en que las personas son ciudadanas<sup>143</sup>. En tal sentido, y en función de la finalidad académica del presente trabajo, será de gran utilidad tener en cuenta un criterio amplio a la hora de referirnos a los integrantes del pueblo, un criterio que incorpore la nacionalidad, pero también las nuevas proposiciones integradoras de la ciudadanía activa sobre la base de los vínculos más o menos fuertes entre las personas y el Estado. Al respecto, el profesor ALÁEZ comenta que “la nacionalidad y la ciudadanía son precisamente los institutos a través de los cuales los ordenamientos jurídicos han contestado a lo largo de la historia a la pregunta por los criterios de composición e identidad del Pueblo auto-gobernante, esto es, son los instrumentos funcionalmente adecuados para construir ese sujeto jurídico agente de la democracia”<sup>144</sup>. En este sentido, la identificación del pueblo como el sujeto del poder en la democracia no puede ser ajena a los matices de uno y otro concepto, debiendo más bien superar sus respectivas limitaciones en relación con la definición de la democracia como forma de gobierno.

El avance constitucional hacia el reconocimiento de derechos a una mayor cantidad de sujetos y grupos sociales permite la inclusión de individuos en la sociedad estatal democrática que mantienen con ella distintos niveles de subordinación y tienen, por ende,

---

<sup>143</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio. *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>144</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 5.



distinta capacidad de participación en la misma. En efecto, el modelo constitucional reconoce la presencia y acción política de sujetos que no guardan un vínculo nacional o de ciudadanía clásica con el Estado. Así, se reconocen derechos a sujetos que no están cobijados por los estándares de la nacionalidad. Como indica FIORAVANTI, “algunos de los derechos fundamentales de la persona reconocidos por las Constituciones del nuevo tiempo histórico —también sociales, en materia de salud, trabajo, de asistencia— no se pueden circunscribir a los nacionales titulares de la ciudadanía italiana, o de otra nacionalidad entendida en sentido estatal-nacional. Se trata de *derechos de la persona*, que conciernen a todas las residentes en el territorio nacional, independientemente de la nacionalidad”. A partir de ello el autor propone una nueva dimensión del concepto de *ciudadanía*, al concluir que “[t]enemos así una ciudadanía —entendida como concreta titularidad de derechos reconocidos— que prescinde de la nacionalidad, es decir, ya no necesariamente estatal-nacional: una ciudadanía puramente constitucional”<sup>145</sup>. Ciudadanía que, completando su concepto, tampoco se halla restringida por el concepto de ciudadanía-capacidad, que de manera general se define por la edad para participar a través de determinados mecanismos. Y es que ello implicaría borrar del escenario político la capacidad política de menores de edad por este simple hecho, lo cual se niega por la espontánea implicación que estas personas tienen en discusiones como el aborto, la identidad sexual, el matrimonio o la unión marital, en los cuales resultan afectadas y a la vez influyen con cierta importancia.

De modo que es necesario acudir al concepto básico de ciudadanía como se formuló inicialmente en tanto membresía activa y pasiva de los individuos en un Estado. Estos individuos, lejos de responder a características comunes y estáticas, se mueven en un constante flujo de interrelaciones, pero con diferentes intensidades. Estas intensidades aparecen definidas por elementos derivados de los distintos vínculos que se establecen con el Estado, vínculos a los que, en principio, se refieren aisladamente los conceptos de nacionalidad y de ciudadanía clásicos y que, junto con todos los fenómenos comentados, deben ser integrados en una idea de *ciudadanía gradual*. Esto significa ampliar el concepto de ciudadanía hacia los nuevos fenómenos de multiculturalidad, el tráfico de personas de distintas nacionalidades residentes en un Estado o de nacionales que residen fuera, las diferencias de edades y los distintos escenarios en que se hace manifiesta la lógica

---

<sup>145</sup> FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2016, pp. 147-148.

democrática de autosometimiento. Todo lo cual responde al reconocimiento de derechos constitucionales como síntoma de aceptación de la integración diversa del pueblo en función de la gradual interrelación que los individuos mantengan con el poder político.

Esta *ciudadanía gradual* amplifica así las posibilidades de acción de los individuos a partir de su reconocimiento como sujetos políticos con una vinculación mayor o menor en determinados contextos. Una vinculación que viene determinada por la nacionalidad, la residencia, la edad, la incapacidad para desempeñar cargos públicos, posibles sanciones penales, y otras situaciones que determinan que una persona se encuentre en distintos niveles de subordinación y de posibilidad de gobernar (de participar en el autogobierno). Con ello, el concepto de pueblo se aleja de la abstracción nacional o de la capacidad y se configura como un concepto dinámico, según los distintitos vínculos políticos que las personas establecen con el Estado, comprendidos tanto por el concepto de nacionalidad como por el de ciudadanía clásica. Por tanto, el mayor o menor vínculo político con el estado determina la gradualidad de la titularidad ciudadana para expresarse como gobernante en determinados escenarios de decisión. Así, el grado de ciudadanía habilita y restringe la posibilidad para ostentar poder en ciertos contextos sin que ello necesariamente afecte a otros posibles.

Esta aproximación gradual a la ciudadanía permite incluir en la titularidad del poder vínculos políticos que previamente estaban excluidos, por no cumplir con todos los requisitos definidos en los conceptos rígidos y absolutos de nacionalidad o de ciudadanía clásica. Inclusión que, en todo caso, obedece a la intensidad de ciertos vínculos que permiten que en ciertos escenarios se ostente la calidad de gobernante, aun cuando en otros esto no sea posible. Así las cosas, el criterio permite distinguir el tipo de vínculo político de una persona nacional residente, del de otra, también nacional, que se ha radicado en el exterior, y a quienes por sí solo el criterio de la nacionalidad ubicaría en la misma situación política. La ciudadanía gradual parte de las distintas relaciones que en uno y otro caso se mantienen con el poder en su expresión activa y pasiva, y por tanto la titularidad será relativa en función del tipo de decisiones normativas de que se trate. En el mismo sentido, la ciudadanía gradual permite incluir, relativamente, en la titularidad del poder a las personas extranjeras en aquellos escenarios en que cada Estado define que la sumisión al Derecho les legitima para conformar el sujeto gobernante. Lo propio sucede con las

personas menores de edad, cuya capacidad gobernante resultaría anulada bajo el concepto estricto de ciudadanía clásica, pero a quienes la ciudadanía gradual integra, para que en ciertos escenarios se incluyan como sujetos gobernantes para influir en la configuración del Derecho, sin perjuicio que en espacios como el electoral estén prácticamente relegadas. Lo mismo sucede en otras situaciones en que es posible diferenciar la gradualidad de los vínculos políticos.

En este orden de ideas, a efectos de dar claridad y unidad en los términos, en adelante, cuando se trate de las personas individualizadas que componen el pueblo, se hará referencia a los ciudadanos y las ciudadanas, pero tomando la ciudadanía como un criterio amplio y gradual que se nutre de las concepciones más inclusivas que las que arrojan la nacionalidad y la ciudadanía recién comentadas. Así, de una parte, la nacionalidad en su significado más jurídico y a la vez más general en cuanto el *ius soli*, *ius sanguinis* y el *ius domicili*, permite integrar en el concepto de pueblo a quienes tienen un vínculo con el Estado sin importar su edad ni su lugar de residencia<sup>146</sup>, pues tanto menores de edad como nacionales en el exterior mantienen ciertos vínculos de poder que se manifiestan en términos graduales, posiblemente incluso con varios Estados a la vez. De otra parte, este contenido jurídico en función de la carta de nacionalidad del pueblo se complementará con una modernización del clásico modelo de ciudadanía como condición de capacidad para el ejercicio de ciertos derechos políticos según el patrón del hombre (varón, blanco y capaz) burgués, no sólo para incluir, en pie de igualdad, a ciertos sectores tradicionalmente marginados en orden a sus condiciones económicas o sociales, así como a las mujeres, sino también para tener en cuenta a las personas menores de edad, extranjeras, de raza no caucásica o con determinadas discapacidades, para así integrar el concepto de pueblo con una ciudadanía gradual de acuerdo al mayor o menor vínculo que pueda tener una persona extranjera con

---

<sup>146</sup> La nacionalidad permite, así, explicar que los vínculos entre las personas y el derecho trasciendan el aspecto del ejercicio de ciertos derechos como es el caso relativamente obvio de las menores de edad, y aún el de quienes se encuentran fuera de las fronteras. En este último caso, incluso se han desarrollado teorías en el ámbito empresarial frente a la responsabilidad de filiales con los compromisos medioambientales. Como lo explica BALLESTEROS, una comprensión sistemática de los acuerdos internacionales, permite extender el derecho aplicable en razón de los vínculos que una empresa ha adquirido en el territorio de su matriz, partiendo de un análisis casuístico del hecho generador y la gradualidad de la culpa que permita la teoría de la causalidad adecuada. Esta metáfora con el derecho ambiental y la actividad empresarial, permite que se vaya dilucidando una comprensión sobre la gradualidad política que vincula a los distintos sujetos con determinados ordenamientos jurídicos y, en ese sentido, que su posición como sujeto gobernante y gobernado se determina según los niveles de titularidad de derechos y, por consecuencia, del ejercicio al que haya lugar. Lo anterior de: BALLESTEROS PINILLA, Gabriel Antonio. La contaminación transnacional. En: *Revista electrónica de derecho ambiental*, N°. 21, 2010. Disponible: [http://huespedes.cica.es/gimadus/21/01\\_taciana\\_marconatto\\_damo\\_cervi2.html](http://huespedes.cica.es/gimadus/21/01_taciana_marconatto_damo_cervi2.html) (consultada el 14 de mayo de 2018).

el Estado. Todo ello sin perjuicio de que, en casos específicos, ante determinada discapacidad, algunas personas puedan necesitar asistencia (física y jurídica) para el acceso a ciertos derechos. Además, acorde con el reconocimiento del multiculturalismo como característica, el concepto de *ciudadanía gradual* termina ampliándose y dirigiéndose a acercar al pueblo con la realidad social y con los múltiples sujetos y grupos que lo componen y que, por tanto, lo definen. El pueblo, entonces, en tanto sujeto colectivo de personas, no puede abstraerse de las tendencias y exigencias internacionales que ubican a las personas en un plano político y jurídico de igualdad como reconocimiento y protección a sus diferencias<sup>147</sup>.

Así, el término ciudadanía hace referencia a una visión del pueblo amplia en la que se tenga en cuenta la “pluralidad de situaciones jurídicas a través de las cuales el ordenamiento permite la integración del individuo en diversas esferas de comunicación social, jurídicamente regladas”<sup>148</sup>. Cuando se hable de *la ciudadanía* (ciudadanos y ciudadanas), se hará referencia, entonces, a las personas que en cada Estado componen el pueblo y que mantienen un vínculo político gradual como titulares del poder<sup>149</sup>. Se hará referencia, esto es, a un criterio amplio que incluye en el pueblo a las personas amparadas por la carta de nacionalidad obtenida en cumplimiento de los criterios establecidos por cada Estado, pero teniendo en cuenta que, según las concepciones modernas de ciudadanía, la persona se entiende en un sentido extenso e igualitario sin preferencias ni suposiciones de género, incluyendo a niños, niñas y personas con restricciones en el ejercicio de ciertos derechos, pero no por ello menos ciudadanas; a los grupos comprendidos en una sociedad multicultural y multinacional; y, en último término, que cobije en ciertos casos también a las personas extranjeras que, para algunas materias y en determinadas circunstancias condicionadas por su residencia, se ubican en la misma posición y vinculación normativa

---

<sup>147</sup> Nada más claro en este sentido que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuando desde su preámbulo se refiere a “(...) la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienable de todos los miembros de la familia humana”. Pero que en sus dos primeros artículos es contundente a la hora de disuadir cualquier tipo de distinción dentro del concepto general de persona. Dicen textualmente:

“Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2: “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.// Además no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

<sup>148</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>149</sup> LUÑO PÉREZ, Antonio, establece que la ciudadanía, “es el concepto jurídico que vincula, de forma estrecha e inmediata, al individuo con la comunidad política”. En: *Op. Cit.*, p. 34.

que cualquier residente nacional, de manera que su lugar de procedencia no es un motivo de exclusión política.

El concepto amplio de ciudadanía, involucra el contenido activo del poder, del protagonismo político al que la ciudadanía ha querido hacer referencia. Incluso, desde su referente clásico en su modalidad restringida. Esto, claro está, a partir de la amplificación mencionada, que ha involucrado en esta esfera política a sujetos y grupos sociales, si bien existentes, que no eran tenidos en cuenta. De manera que esta concepción políticamente activa que aporta el concepto de ciudadanía gradual tiene, además, mayor cercanía con el criterio de pueblo en sentido democrático, toda vez que en el pueblo coinciden el sujeto gobernado y el gobernante, por lo que todas aquellas personas que resulten gobernadas por el poder político, en últimas, según la lógica del autogobierno, son potenciales gobernantes —de sí mismos—. En tal medida, el pueblo, entendido con base en un criterio de ciudadanía que involucra la relación de poder político con el Estado —relación activa y pasiva—, estará compuesto por aquellos sujetos que guarden una relación política en su condición de gobernantes y gobernados.

Todo lo anterior permite resaltar un concepto de pueblo dinámico, determinado por un criterio de *ciudadanía gradual* que implica una composición asimétrica, pues una persona residente en el Estado del que es nacional y mayor de edad puede tener un vínculo político más estrecho, una ciudadanía de mayor grado en razón a que el poder del Estado le afecta en mayor medida, en más campos de su vida, por lo que la lógica democrática deriva en la facultad para hacer parte de todas estas decisiones. Por su parte, una persona nacional no residente o una extranjera residente tendrán una ciudadanía de menor grado, de modo que si bien no estará vinculada en todas las decisiones posibles, no podrá apartarse de aquellas que le implican y que de las que el principio democrático le empuja también a hacer parte.

En adelante, pues, se hará uso del término ciudadanía entendiendo intrínseca esta gradualidad determinada por la relación activa y pasiva del poder político, como expresión que integra a las personas que son titulares del poder político y que, desde sus esferas particulares, participan en su ejercicio.

## **2.2. El pueblo como sujeto colectivo en términos pluralistas**

No basta con precisar que el pueblo está compuesto por los ciudadanos y las ciudadanas que encajen en la amplitud del criterio anteriormente descrito. Hacerlo supone hablar, en términos meramente cuantitativos, de las personas que harán del pueblo un colectivo más o menos amplio según las condiciones de cada sociedad y los criterios que cada ordenamiento jurídico vaya definiendo. Es preciso además analizar las consecuencias cualitativas de que el pueblo constituya una categoría social extensa, en concreto, de que sus integrantes no se restrinjan a un tipo de sujeto con características precisas. Resulta determinante, entonces, hacer un acercamiento al interior del componente humano como grupo social para, así, partiendo desde *quién* es el pueblo, poder determinar *cómo* es, es decir, cómo son todas estas personas que se incluyen por el criterio de ciudadanía gradual explicado anteriormente. Ello, en última instancia, permitirá tener una idea más aproximada del titular del poder político en la democracia, y proyectar las consecuencias derivadas de su descripción para, más adelante, hallar cómo ello condiciona el ejercicio mismo del poder.

### **2.2.1. Lejos de la abstracción unitaria, el pluralismo heterogéneo.**

Basta asomar la cabeza por una ventana hacia la sociedad para ver un paisaje variado, con casas de diferentes tamaños y lujos; un poco más lejos se pueden ver edificios públicos y lugares de culto según el tipo de creencia religiosa; se ven también restaurantes que ofrecen distintos olores y sabores con alimentos de muchos géneros y procedencias. Al caminar por la calle no pasa desapercibida la apariencia disímil de las personas, las distintas características físicas. A veces se pueden percibir idiomas o dialectos que se pierden en el aire, y vestidos de diseños y tendencias mezcladas, incluso alguna ropa algo quiere sugerir sobre las creencias, reivindicaciones o posicionamientos particulares. Los negocios y las personas que acuden a sus ocupaciones revelan la diversidad de oficios o profesiones, gentes que acuden a sus destinos para trabajar, estudiar, o dar un paseo. Incluso en casa, al encender la radio se escuchan distintos géneros musicales, y la televisión enseña la cercanía entre las culturas y costumbres en otros tiempos muy distantes. Apreciaciones como estas permiten tener una idea intuitiva de que la composición del pueblo está determinada por la pluralidad, lo que de alguna manera debería tener una repercusión a la hora de que el pueblo como elemento humano del Estado constituya el titular del poder político.

La unidad, sin embargo, ha sido la forma en que tradicionalmente se ha sido entendido el cuerpo popular: identificado con principios, tradiciones y, en general, elementos comunes dados por la idea del Estado Nación, y que terminan por reducir su composición a una entidad homogénea. Sobre ello, CALDUCH destaca tres etapas del concepto de pueblo fuertemente determinadas por el surgimiento de la Nación. Durante la primera, que tuvo lugar en la revolución francesa, cuando el pueblo se entiende como una entidad socio-política, “el pueblo contiene una idea niveladora e igualitaria, en virtud de la cual bajo este término se afirma la idea de igualdad y libertad entre todos los ciudadanos que integran una colectividad con unos límites histórico-geográficos comunes (nación) y una organización política propia (Estado)”<sup>150</sup>. Esta visión igualitarista y abstracta del pueblo como conjunto de ciudadanos, comenta CALDUCH, permitió a la clase burguesa atacar la estructura del antiguo régimen y someter a los monarcas absolutistas a los representantes de la voluntad popular (o mejor, nacional). Como apunta el autor, esto derivó en un nuevo sometimiento a la clase burguesa cuya máxima manifestación fue el establecimiento del voto censitario. Según CALDUCH este periodo le dio al pueblo la connotación de realidad socio-política identificada con la Nación<sup>151</sup>.

En la segunda etapa, el pueblo se describe como una unidad cultural, en la que precisamente la cultura es el principal vínculo de unificación e integración entre los individuos que lo componen. Esta visión del pueblo, concluye el autor, puede dar pie a una confusión con la de Nación, ya que surge de la constatación de que existe una comunidad cultural entre todos los individuos de un mismo pueblo, una comunidad “que desarrolla su dinámica propia a partir de la conjugación de ciertos elementos objetivos (comunidad étnica, lingüística, religiosa, etc.) o subjetivos («espíritu del pueblo»)”<sup>152</sup>. Esta etapa parece asimilarse mucho a la primera, y como sucede en la historia, los fenómenos no están separados unos de otros, lo que permite entender, de la explicación del autor, que esta segunda etapa se iba desarraigando del ambiente revolucionario político y se iba asentando en una identidad cultural, en los rasgos que caracterizan a las personas en sus costumbres y prácticas propias.

---

<sup>150</sup> CALDUCH, Rafael. *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>151</sup> *Ibidem.*

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 13.

Finalmente, la tercera etapa descrita por CALDUCH es la del pueblo como masas. Las circunstancias económicas y políticas, sobre todo en Europa del siglo XIX, llevaron a que la clase social baja, marginada, irrumpiera en la escena política, social y económica, para afirmarse en confrontación con la burguesía. Esta lucha de clases influyó en una concepción de pueblo como una realidad social integrada fundamentalmente por el proletariado, es decir por el conjunto de las masas trabajadoras (obreros y campesinos), y sumados, todos aquellos grupos que, perteneciendo a la burguesía, apoyaran directa y objetivamente al proletariado (artistas, intelectuales, etc.). La idea de pueblo, en este escenario, se concentra en las masas populares diferenciándose de la burguesía dominante, y que en otros escenarios también se identifica con el permanente espíritu de lucha contra la dominación<sup>153</sup>.

Este tipo de generalizaciones llevan a reducir la descripción del pueblo a ciertas características de homogenización. Decía Alexis de TOCQUEVILLE que es más fácil establecer un gobierno absoluto y despótico en un pueblo donde las condiciones son iguales<sup>154</sup>. Podría forzarse esta idea para agregar que seguramente también resultaría más sencillo establecer y entender una democracia con personas en iguales condiciones. Para hablar del pueblo, entonces, bastaría con hacer referencia a una unidad de contenido homogéneo, a lo que además le seguiría una fácil articulación del ejercicio del poder. Empero, la peculiaridad (y a la vez complejidad) de la democracia parte de que el titular de la soberanía está compuesto por personas diferenciadas, seres humanos con sus propios afanes, con sus características, con sus preferencias, ideas, con sus opciones de vida, tendencias, raza, religión, costumbres, capacidades y limitaciones, situación económica, etc.

Las formas de simplificación del pueblo como un cuerpo unitario describen un tipo de sociedad que responde a una sola y única identidad, y niegan la individualidad de los sujetos que la componen. Pensar la sociedad como una identidad común es, explica YOUNG, la búsqueda por medio de la razón de un principio único que clasifique los fenómenos particulares según estén dentro o fuera de él, y que busca algo común en quienes pertenecen a una categoría. Esta concepción del pueblo elude completamente la

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

<sup>154</sup> TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América. 2009, La Editorial Virtual. Disponible en: [http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica\\_C2B.htm#L2P4C7](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica_C2B.htm#L2P4C7) (consultada el 23 de enero de 2013).



mirada a su interior, a su composición social. O al máximo llegaría a comprender a los integrantes del cuerpo bajo una idea de homogeneidad; que reduce artificiosamente la complejidad propia del organismo social a principios omnicomprensivos. “Dicha lógica construye sistemas totalizadores en los que las categorías unificadoras son ellas mismas unificadas bajo principios, con el ideal de reducir todo a un principio último”<sup>155</sup>.

La identidad supone, por tanto, una mirada al pueblo desde la lejanía, desde donde se percibe como un cuerpo único sin percibir la diversidad de su composición humana o, como mucho, reducido a una característica homogénea que, aunque presente, no es excluyente. No obstante la realidad, dice YOUNG, está inserta en un mundo plural, heterogéneo, más allá de una visión totalizadora. De manera que si se entiende que los entes, los eventos y los significados son diferentes no habrá ni opuestos ni idénticos, con lo cual la similitud en ciertos aspectos nunca es igualdad y la diferencia no es completa ausencia de atributos compartidos<sup>156</sup>. Lo cual al final resulta irónico, pues la búsqueda de la identidad termina por no generar unidad sino dicotomía; el esfuerzo de resumir los particulares en una categoría universal distingue entre lo que encaja y lo que no; crea una “ilusión” entre lo que está dentro y lo que está fuera. Al no haber situaciones particulares totalmente iguales o completamente diferentes, el objetivo identitario de resumirlas en una unidad lleva a que se tenga que aceptar o rechazar personas según el patrón de comparación<sup>157</sup>.

La composición social del pueblo habla, en cambio, más de seccionamientos y diferencias que de unidad. En correspondencia con ello, para KELSEN resulta difícil entender al pueblo como una unidad, toda vez que está fraccionado por ideologías, religiones, intereses, diferencias nacionales, económicas, etc., que lo presentan, al pie de un criterio sociológico, más como una aglomeración de grupos que como una masa compacta y homogénea. La referencia a la unidad de conciencias, sentimientos y voluntades, y la solidaridad de intereses sería una ficción ético-política afirmada por una ideología nacional no comprobada<sup>158</sup>. Sólo en sentido normativo, anota el autor alemán, el pueblo se puede entender como una realidad jurídica unificada, como “unidad de ordenación jurídica del

---

<sup>155</sup> YOUNG, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra, 2000, p. 169.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>158</sup> KELSEN, Hans. *Op. Cit.*, 1934, p. 302.

Estado reguladora de la conducta de los hombres sujetos a ella”<sup>159</sup>. Según KELSEN el pueblo es un sistema de actos individuales que se rige por la ordenación jurídica, de modo que su unificación reside en la ordenación<sup>160</sup>. Así, se destaca la visión del individuo como parte de la sociedad, que actúa en ella pero no termina absorbido por la gran masa. Aparte de esta unificación jurídica, el enfoque del pueblo se hace en las individualidades y en las interacciones entre éstas<sup>161</sup>.

Es solamente desde una mirada externa como la agregación de diferencias conforma, de alguna manera, *un cuerpo* denominado pueblo y que se identifica con un Estado y se distingue de otros; pero siempre como ente que hace referencia a un conjunto de diferencias y la relación entre sus componentes. Esto es, en términos de SIMMEL, la acción recíproca que implica la sociedad: “[l]a existencia de estas acciones recíprocas significa que los portadores individuales de aquellos instintos y fines, que los movieron a unirse, se han convertido en una unidad, en una ‘sociedad’”. Pero esta condición de “unidad” no desconoce de modo alguno su composición heterogénea, como la palabra sociedad tampoco desconoce, según se indicó, que su naturaleza es la interacción de individuos<sup>162</sup>.

El reconocimiento del pueblo como conjunción de diferencias marca una clara separación entre la idea del Estado-Nación y la del Estado de Derecho, Constitucional Democrático. En efecto, el reconocimiento de la pluralidad tiene como resultado —y quizá también como causa— el alejamiento de un Estado que persigue la unificación en la identidad, hacia un Estado que se unifique nada más que por el sometimiento a la ley. Este efecto —o causa— pluralista lo destaca ARENDT cuando enfatiza que los Estados Unidos de América no son un Estado-Nación, pues es un país que no se encuentra unido “ni por la herencia, ni por recuerdos, ni por el suelo, ni por la lengua, ni por un orden idéntico, nada más que —y esto ya es mucho, dice la autora— que los ciudadanos están unidos por la aceptación de la Constitución”. La Norma Superior en este caso, dice ARENDT, consistió en reunir a un

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>161</sup> “El hombre nunca pertenece a la totalidad, o sea con todas sus funciones y actividades espirituales y físicas, a la colectividad social, ni siquiera al Estado, que es quien más puede absorberle, y mucho menos en un Estado cuya forma se inspire en el ideal de la libertad”. En: *Ibidem*, p. 32.

<sup>162</sup> SIMMEL. Georg. *Op. Cit.*, pp. 15-16.

grupo de minorías étnicas y regiones muy diferentes, sin que por eso se nivelaran o anularan estas diferencias<sup>163</sup>.

Así, conforme a lo anterior, si bien el concepto de pueblo se presenta como unidad en cuanto elemento del Estado y sujeto al que la democracia le ha entregado el poder político, esta abstracción desciende a la realidad como una entidad heterogénea, compuesta por una serie de individualidades que se relacionan. La heterogeneidad, entonces, caracteriza la composición del pueblo, aunque como sustantivo al que se refiere la titularidad del poder mantenga la singularidad, pero esto, como lo señala SCHMITT —por demás, defensor de la homogeneidad como requisito indispensable de la democracia—, sólo en una forma abstracta, ya que en concreto las masas son sociológica y psicológicamente heterogéneas<sup>164</sup>. Podría decirse que una democracia se fortalece por el hecho de que son los individuos, todos en su conjunto, como partes del pueblo los llamados a producir las normas y, posteriormente, a cumplirlas.

La anterior observación permite dar la extensión plural al pueblo y, a la vez, reconocerlo como elemento del Estado y conjunto de personas identificable y diferenciable del pueblo de otros Estados. Permite, esto es, reconocer, de una parte, la unificación política entre sus miembros como partes de un sujeto colectivo, de un conjunto de un mismo Estado; y reconocer también, de otra, las diferencias individuales. Vale la pena traer a colación una metáfora muy dicente aportada por el escritor, físico, pintor, entre otros saberes, Ernesto Sábato, cuando al referirse a un idioma y sus distintas manifestaciones lo compara con una orquesta, la cual está compuesta por instrumentos diversos que tocan la misma partitura<sup>165</sup>; para ser más precisos, y en lo que aquí atañe, todos su miembros forman parte de la misma orquesta, sin tocar el mismo instrumento, ni interpretarlo a la misma vez, incluso sin participar en todas las interpretaciones. Y así, del comentario hecho por el destacado humanista argentino, trasluce la idea de que se puede ser diferente manteniendo cierta unidad: un solo pueblo compuesto por la pluralidad.

---

<sup>163</sup> ARENDT, Hannah. En la entrevista realizada por Jean-Claude Lubtchansky, en New York, 1974. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=JlkelOijGXI> (consultada el 28 de febrero de 2013).

<sup>164</sup> SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Editorial Tecnos, 1990, p. 32.

<sup>165</sup> SÁBATO, Ernesto. En la entrevista realizada por Joaquín Soler, en el programa A fondo, de la Televisión Pública Española (TVE) en el año 1977. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=T3ryAV36bpE> (consultada el 10 de febrero de 2013).

A este punto las personas que componen el pueblo —la ciudadanía en general— tienen una doble posición, como componentes del conjunto, y como organismos individuales<sup>166</sup>. Estas son características simultáneas en el ser humano; la interioridad y la exterioridad entre el individuo y la sociedad son dos manifestaciones que caracterizan la posición de quien vive en sociedad<sup>167</sup>. El ciudadano y la ciudadana democrático/a se posicionan como una articulación entre lo universal y lo particular, pero en una modalidad de universalidad que “integra las diversidades”<sup>168</sup>. Es como cabe hablar de unidad, como un sistema que alberga la interrelación de múltiples subsistemas. Así describe LUHMANN la sociedad, como un sistema en el que empiezan a surgir subsistemas en un proceso interno de diferenciación; de modo que el pueblo como entidad social compone una unidad de la diferencia<sup>169</sup>. Por lo que, si bien desde el exterior el pueblo puede entenderse como unidad, no es más que la abstracción suficiente para referirse al elemento del Estado. En su contenido real, de cerca, es un órgano compuesto y heterogéneo, donde la regla son las diferencias, la interacción entre individualidades más o menos afines.

Al respecto, OGBURN y NIMKOFF apuntan que la relación entre homogeneidad y heterogeneidad de un grupo social está determinada porque la primera hace referencia a las semejanzas entre las partes que lo componen; mientras que la heterogeneidad lo hace a la diferencia entre ellas, pero no como atributos teóricos sino como descripciones. Y aunque se pueden encontrar opiniones al respecto, como la de HOBBS, quien —seguramente para favorecer la forma de monarquía absolutista que defendía— consideraba que la mejor base social y política de un Estado era la homogeneidad de sus integrantes<sup>170</sup>, estas cualidades en principio, explican OGBURN y NIMKOFF, están relacionadas directamente con el tamaño del grupo, de tal suerte que en grupos más pequeños es más probable que exista

---

<sup>166</sup> A este doble contenido se refiere HABERMAS, Jürgen cuando explica que la filosofía práctica de la edad moderna parte de una idea individualistas de libertad y autonomía del individuo, pero que no deja de considerarlo como una parte del todo social. En: *Fatti e norme*. Milán: Guerini e Associati, 1996, p.9.

<sup>167</sup> Explica SIMMEL. Georg, y apunta que esta doble posición es “la síntesis o simultaneidad de las dos determinaciones opuestas: el ser a al a vez parte y todo, producto de la sociedad y elemento de la sociedad; el vivir por el propio centro y el vivir para el propio centro”. En este sentido, continúa, la sociedad consta de seres que “por un lado se sienten cual existencias plenamente sociales, y por otro, cual existencias personales, sin cambiar por ello de contenido. Y estos son dos puntos coexistentes (...)” En: *Op. Cit.*, p. 51.

<sup>168</sup> MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós, 1999, p. 22.

<sup>169</sup> LUHMANN, Niklas. *El derecho a la sociedad*. México: Herder, 2005, pp. 40-41.

<sup>170</sup> Como comenta GARCÍA JURADO, Roberto, el pensamiento de Hobbes quien, como señala el autor, consideraba que la agrupación de los súbditos para defender o difundir ciertas ideas políticas era pernicioso y tendiente a la conspiración —seguramente contra el régimen que él defendía—. Tomado del artículo del autor: Democracia y pluralismo. En: GARCÍA JURADO, Roberto; FLORES RENTERÍA, Joel, (coordinadores). *La democracia y los ciudadanos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2003, p. 103.

homogeneidad: “así, las pequeñas sociedades tribales son, en general, más homogéneas que los grandes estados modernos”<sup>171</sup>. El tamaño es, entonces, un elemento fundamental a tener en cuenta cuando se habla del titular del poder en la democracia, toda vez que los Estados modernos se organizan en grandes dimensiones territoriales y demográficas, lo que, en consecuencia, aporta una característica de mayor heterogeneidad entre los componentes del pueblo.

SIMMEL explica que, a mayor tamaño de los grupos o círculos sociales, mayor es la “pluralidad y diversidad de sus elementos (...)”<sup>172</sup>, lo que determina que, a diferencia de los grupos pequeños, no asuman una actitud más decidida frente a las personas, frente a los problemas reales y frente a otros círculos. El autor apunta que los grandes círculos enseñan un menor radicalismo que es propicio en grupos pequeños, en los que es posible la cohesión entre sus elementos. Cohesión que, a propósito, es “más difícil de mantener cuanto más variados son los elementos individuales que trae consigo el crecimiento numérico”<sup>173</sup>.

En esta lógica, salta a la vista que el tamaño de las sociedades en los actuales Estados lleva a un pluralismo mucho más heterogéneo en términos de OGBURN y NIMKOFF; o como indicaba SIMMEL, caracterizada por la diversidad de sus elementos. Ahora bien, si el tamaño es un factor determinante para la heterogeneidad (“la vida en un pequeño pueblo es muy distinta de la vida en una gran ciudad. Y, también, la vida en un pequeño pueblo en la actualidad es muy diferente de la lo que era en un pequeño pueblo de hace 3000 años”<sup>174</sup>), no es, con todo, un factor exclusivo, toda vez que hay otros elementos que determinan diferencias. Es el caso del tipo de industria, las brechas de educación entre unas personas y otras habitantes, las prácticas religiosas, los tipos de medios de transportes, las distinciones entre comunidades urbanas y rurales, y otros aspectos que influyen, no sólo en la heterogeneidad que se viene comentando, sino en el desarrollo mismo de la vida cotidiana de las personas<sup>175</sup>. Sobre ello, KYMLICKA advierte de otros fenómenos que determinan la composición social heterogénea, entre ellos el factor ya mencionado de la

---

<sup>171</sup> Aunque reconocen que excepcionalmente hay grupos pequeños que pueden resultar altamente heterogéneo como sucede con Chipre. En: OGBURN, William F.; NIMKOFF, Meyer F. *Sociología*: Madrid: Aguilar, 1979, p. 156.

<sup>172</sup> SIMMEL. Georg. *Op. Cit.*, 1977, p. 65.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>174</sup> OGBURN, William F.; NIMKOFF, Meyer F. *Op. Cit.*, p. 156.

<sup>175</sup> OGBURN, William F.; NIMKOFF, Meyer F. *Op. Cit.*, pp. 356-357.

migración, por el que diferentes culturas se reúnen en un mismo territorio, aunando tanto a quienes se asientan por generaciones, como a los “recién llegados” quienes, aún más, suman condiciones de heterogeneidad<sup>176</sup>. Todo lo cual termina por influir en la diversidad social.

En estas circunstancias, el pueblo como entidad social se caracteriza por las divergencias, por las evidentes desigualdades entre sus individuos y grupos que la componen<sup>177</sup>. Lo cual, en todo caso, no riñe en absoluto con la idea de igualdad defendida en las democracias modernas. Antes bien, los conceptos se armonizan, ya que “ésta igualdad es siempre equivalencia de las personas, las obras y las posiciones, nunca igualdad de los hombres en su estructura, sus vidas y sus destinos”<sup>178</sup>. De hecho, la razón de ser de la igualdad constitucional es el derecho a la diferencia, como salvaguarda de las mismas<sup>179</sup>.

### 2.2.2. El pluralismo en acción: distintas verdades

Hasta aquí se ha ya destacado la connotación social del pueblo como el elemento humano del Estado, distante de abstracciones teóricas que lo reduzcan a un cuerpo uniforme con una identidad única. Y es que basta con echar una mirada alrededor para percibir y constatar la idea de pluralidad. Pluralidad de personas, pluralidad de creencias, de formas de pensar, de convicciones, de ideologías políticas, económicas, sociales, medioambientales; pluralidad de labores, oficios, profesiones; pluralidad de pensamientos, pluralidad de género y de orientaciones sexuales; pluralidad de razas, de etnias, de culturas, pluralidad de sentimientos, de orígenes, de gustos gastronómicos o musicales... por mencionar sólo algunas. Incluso parte de la apatía o el rechazo son expresión de pluralidad. Entonces lo que al final queda es la diversidad como regla, por lo que si a un principio común habría que hacer referencia sería al del pluralismo. De esta manera, y aunque todos los miembros del pueblo de un Estado pueden ser considerados igualmente dentro de la ciudadanía, el pluralismo destaca las diferencias posibles que entre ellos puede haber según sus condiciones

---

<sup>176</sup> PÉREZ, Federico. *Op. Cit.* p. 67.

<sup>177</sup> En palabras de SIMMEL, Georg. *Op. Cit.*, p. 52.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>179</sup> Dice PÉREZ ROYO, Javier, que “la igualdad constitucional no afirma que los individuos son iguales y no pretende conseguir que lo sean de manera real y efectiva. Al contrario, lo que la igualdad constitucional afirma es que los individuos son diferentes y lo que persigue es posibilitar primero que las diferencias personales se expresen como diferencias jurídicas y garantizar después del derecho a tales diferencias. —Y agrega— La razón de ser de la igualdad constitucional es el derecho a la diferencia. No que todos los individuos sean iguales sino que cada uno tenga derechos a ser diferente” En: *Op. Cit.*, p. 218.

particulares y sus elecciones de vida. En este sentido, el pueblo puede entenderse objetivamente como el elemento humano del Estado contenedor de un pluralismo subjetivo con alto grado de heterogeneidad.

Sin embargo, es de tenerse en cuenta que el pluralismo ha sido objeto de una crítica importante por generar la llamada *crisis de sentido*, según la cual el pluralismo arroja una visión neutra de la sociedad, no por carencia en las creencias, costumbres, formas distintas de vida..., sino, todo lo contrario: porque la multiplicidad y convivencia permanente de todas ellas dificulta que el grupo social se identifique con valores comunes. Este fenómeno, por el que el individuo se encuentra en una permanente incertidumbre respecto a su identidad y la forma en la que debe vivir su vida, explican BERGER y LUCKMANN, tiene por causa “el crecimiento demográfico, la migración y, como fenómeno asociado, la urbanización; la pluralización, en el sentido físico y demográfico; la economía de mercado y la industrialización que agrupan al azar a personas de los tipos más disímiles y las obligan a interrelacionarse en forma razonablemente pacífica; el imperio del derecho y la democracia, que proporcionan garantías institucionales para esta coexistencia pacífica”<sup>180</sup>.

En estos términos la crisis de sentido redundaría en una crítica al pluralismo que no puede descartarse de plano, toda vez que, como sea, parece que un mínimo de comunidad de sentido es indispensable para alcanzar la cohesión social que justifica al Estado<sup>181</sup>, al menos en los términos recién apuntados de Mayer sobre la conformación social a partir de vínculos individuales que agrupa a los seres humanos en una *unidad*. En cualquier caso, esta crítica parte del reconocimiento de que la sociedad moderna se caracteriza por la convergencia y permanente comunicación entre las diferentes posturas e intereses (a lo cual contribuyen los medios de comunicación<sup>182</sup>). Es una visión de la sociedad en la que

---

<sup>180</sup> BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. “Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. ¿Qué necesidades humanas básicas de orientación deben ser satisfechas?”. *Estudios Públicos*. 1996, núm. 63, p. 27.

<sup>181</sup> Al respecto, BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas, que indican “Cierta grado de coherencia en las acciones de esas personas es, por ende, la condición más importante para que la identidad personal se desarrolle sin perturbaciones. Si no se cumple este requisito, aumentan las probabilidades de que ocurran crisis de sentido subjetivas. Además, hemos intentado demostrar que la [sic] comunidades de vida necesitan un mínimo grado de coincidencia en las interpretaciones de la realidad. Sólo en estas condiciones las comunidades pueden asumir un papel de apoyo en la generación y en el mantenimiento de sentido en la vida de sus miembros. El grado de concordancia entre la comunidad de sentido que se anhela y la que se logra obtener efectivamente parece tener especial importancia. A nuestro juicio, mientras mayor sea el grado de discrepancia, aumentarán las probabilidades de que surjan crisis de sentido intersubjetivas”. En *Ibidem*, pp. 44-45.

<sup>182</sup> Dicen BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas.: “Los medios de comunicación masiva exhiben de manera constante y enfática una pluralidad de formas de vida y de pensamiento: tanto por medio de material impreso, al que la

“[n]inguna interpretación, ninguna gama de posibles acciones puede ya ser aceptada como única, verdadera e incuestionablemente adecuada”<sup>183</sup>. Y en definitiva, una sociedad donde conviven las diferencias se distancia de un enfoque fuertemente nacionalista del pueblo que se identificaba con ciertos valores y costumbres generacionales, y, en cambio, formula un ambiente plural y por ende más neutro, donde no haya un referente único. Entonces, “[e]l individuo crece en un mundo donde no existen valores comunes que determinen la acción en las diferentes esferas de la vida, y en el que tampoco existe una realidad única idéntica para todos”<sup>184</sup>.

Ahora, debe también tenerse en cuenta que si bien se puede plantear una crisis de sentido en cuanto a la pérdida de modelos e ideales únicos, el pluralismo no describe la eliminación de ideologías o pretensiones absolutas, sino que él mismo abre el abanico a una pluralidad de verdades. El pluralismo, como explica BERLIN, no niega la existencia de las ideologías y posturas absolutistas, toda vez que haberlas forma parte de la naturaleza humana. El problema surge cuando alguna de ellas busca imponerse como la solución a toda complejidad, y es esta “certeza dogmática es la que —para el autor— ha sido responsable de la convicción profunda, serena e inamovible, existente en la mente de algunos de los más implacables tiranos y perseguidores de la historia, de que lo que hacían estaba justificado por su propósito”<sup>185</sup>.

El pluralismo, así, despoja al pueblo del contenido artificial forjado a raíz de la idea de Nación. Da otra mirada hacia la composición diversa; e ilumina otras caras del cuerpo social que, aunque antes existentes, permanecían a oscuras. En este sentido, cabe destacar que la

---

población tiene fácil acceso debido a la escolaridad obligatoria, como por los medios de difusión electrónicos más modernos”. En *Ibidem*.

<sup>183</sup>*Ibidem*, p. 29.

<sup>184</sup> BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>185</sup> Al respecto indica BERLIN, Isaiah: “(...) me parece que puede demostrarse que es falsa la creencia de que en principio pueda encontrarse una única fórmula con la que puedan realizarse de manera armónica todos los diversos propósitos de los hombres. Si, como yo creo, éstos son múltiples y todos ellos no son en principio compatibles entre sí, la posibilidad de conflicto y tragedia no puede ser nunca eliminada por completo de la vida humana, personal o social”. En: Dos conceptos de libertad. Conferencia dada como *inaugurallecture* en la Universidad de Oxford el 31 de octubre de 1958, pp. 28-29. Disponible en:

[http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.liberallibertario.org%2Fhome%2Findex.php%2Fbiblioteca-liberal-libertaria%2Fdoc\\_download%2F168-isaiah-berlin-dos-conceptos-de-libertad&ei=dRz7UMPAFsnWsgbQ4YHgBg&usq=AFOjCNGpjirPMk0uu\\_ydYi0owqdraPy2Tg&sig2=qz2vN9JMIwq0UKOmnODwUA&bvm=bv.41248874.d.Yms](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.liberallibertario.org%2Fhome%2Findex.php%2Fbiblioteca-liberal-libertaria%2Fdoc_download%2F168-isaiah-berlin-dos-conceptos-de-libertad&ei=dRz7UMPAFsnWsgbQ4YHgBg&usq=AFOjCNGpjirPMk0uu_ydYi0owqdraPy2Tg&sig2=qz2vN9JMIwq0UKOmnODwUA&bvm=bv.41248874.d.Yms) (consultada en español el 19 de enero de 2013). Y publicada posteriormente en: *Four essay on liberty*. England: Oxford University Press, 1969, pp. 118-172. Disponible en: [http://cactus.dixie.edu/green/B\\_Readings/I\\_Berlin%20Two%20Concpets%20of%20Liberty.pdf](http://cactus.dixie.edu/green/B_Readings/I_Berlin%20Two%20Concpets%20of%20Liberty.pdf) (consultada el 19 de enero de 2013).



concepción del pueblo en términos pluralistas permite reconocer la diversidad de opiniones y de intereses como base para entender al sujeto que, en la democracia, es titular del poder político<sup>186</sup>.

Esta mirada de la que trata el pluralismo funciona como una descripción del pueblo y su composición, y no como un modelo de pensamiento teórico —lo cual no obsta para que dicho fenómeno sea teorizado—. El pluralismo, entonces, habla de la diversidad, no como una múltiple interpretación de un tipo de sociedad o una verdad absoluta, sino como una descripción de la sociedad con diferentes verdades. Al decir de PIGEM, cuando analiza el pensamiento de Raimon Panikkar<sup>187</sup>, el pluralismo no piensa en la unidad social como un ideal necesario con la esperanza de que todos lleguen a ser uno, como una síntesis pluralista que, por demás, sería una contradicción en los mismos términos<sup>188</sup>. Más bien —continúa PIGEM—, el pluralismo reclama la anulación de una sola forma de entender la realidad por la composición de distintas *verdades*. Así entendido, el pluralismo rechaza la idea del perspectivismo, que supone que las distintas perspectivas aportan un mero reflejo de una realidad absoluta, la que, como tal, podría ser conocida por un “Ser Supremo”<sup>189</sup>. En su lugar prevalece la idea de lo que se denomina en Panikkar el *relativismo radical* sobre las diferentes culturas, y que entiende que “[l]as culturas no interpretan de modo diferente el mundo, porque no hay cosa tal como el mundo, no hay nada tal como la realidad, cada cultura constituye su propio mundo y su realidad”<sup>190</sup>.

Este relativismo apunta a que las partes que componen al pueblo (los individuos y distintos colectivos) sean entendidas como posibles formas de pensar la vida, y no como alternativas. En este sentido debe prestarse atención a que el término “diferente” no se use en función de un patrón de comparación que supone una medida de la *normalidad*, sino como una descripción de un sujeto o grupo con otras características. Es la misma denuncia que se encuentra en la literatura feminista sobre los modelos “asimilacionistas”, que enfocan la concesión de derechos de las mujeres en la medida que éstas logren asimilarse a los

---

<sup>186</sup> RAMÍREZ SÁNCHEZ, Paz Xóchitl, habla de una posición constructiva halla en el pluralismo, la heterogeneidad, la diversidad, o la conflictividad y cultural, realidades a partir de las cuales proyectar la organización social. En: Hacia una ética de la diversidad. *Alteridades*, vol. 4, núm.8, 1994, p. 67.

<sup>187</sup> PIGEM, Jordi. “Interculturalidad, pluralismo radical y armonía invisible”. *Revista de la Ciencias de las Religiones*.2001, pp. 117-131.

<sup>188</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 117.

varones<sup>191</sup>. El riesgo de arrojar esta perspectiva “asimilacionista” radica en que el pluralismo termine por significar todo aquello que *se diferencie de* un patrón de normalidad; cuando de lo que se trata es de reconocer la sociedad como una conjunción de diferencias sin una ponderación o calificación entre ellas. Al respecto, RAMÍREZ SÁNCHEZ resalta el pluralismo como punto de superación del pensamiento tradicional de occidente y que ya desde Platón pretende reducir la complejidad social y el conflicto con un modelo de pensamiento ideal y universalmente válido para la realidad humana. La visión pluralista, dice la autora, resalta la visión de la sociedad como un “reconocimiento a una variedad potencialmente infinita de culturas y sistemas de valores, todos igual de fundamentales e inconmensurables uno con otro”<sup>192</sup>.

En este contexto, el pueblo se descompone en las distintas verdades que integran el grupo social. LIJPHART describe la sociedad plural como una sociedad fragmentada, en términos de Harry Eckstein, por “divisiones segmentarias” (*segmental cleavages*). Éstas son distintas diferenciaciones sociales notables que pueden ser del orden religioso, ideológico, lingüístico, regional, cultural, racial, o étnico natural; y agrega a las anteriores la presencia de partidos políticos, de grupos de intereses, los medios de comunicación, las escuelas y las asociaciones de voluntariado. Por lo que cada uno de los grupos determinados por estos factores los denomina como *segmentos* de la sociedad plural.<sup>193</sup>

Con lo dicho, se desploma la idea del interés o bien común, y los intereses concretos se sitúan en cada una de las fragmentaciones y opciones de las personas y colectivos reconocidos por el contenido plural del pueblo. Se desvirtúa, así, la visión comunitarista que habla de un sujeto unitario perteneciente a una sola comunidad y que puede ser unificado por una concepción de bien común, cuando en realidad se trata de sujetos “múltiples y contradictorios, habitantes de una diversidad de comunidades (...) construidas por una variedad de discursos, y precaria y temporalmente suturadas en la intersección de esas posiciones subjetivas”<sup>194</sup>. El pluralismo, se expresa entonces, primero en la dispersión de los intereses y, después, en los distintos encuentros entre unos y otros.

---

<sup>191</sup> OLSEN, Frances. El sexo del derecho. En: RUIZ, Alicia (compiladora). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires: Biblos, 2000, p. 35.

<sup>192</sup> RAMÍREZ SÁNCHEZ, Paz Xóchitl. *Op. Cit.*, p. 68

<sup>193</sup> LIJPHART, Arend. *Democracy in a plural societies*. Binghamamton: New Haven and London Yale University, 1977, pp. 3-4.

<sup>194</sup> MOUFFE, Chantal. *Op. Cit.*, p. 42.

### 3. En conclusión, la titularidad del poder en cada parte del pueblo

La democracia es una elección constitucional en la gran mayoría de los Estados modernos. Y aunque mucho se puede destacar en cuanto a la virtud de una forma de gobierno que rescata la libertad social e individual con la premisa del autogobierno, sus virtudes contrastan con la complejidad ineludible de que la titularidad del poder político esté situada en un sujeto colectivo caracterizado por el pluralismo y la diversidad: el pueblo.

Pero es necesario establecer quién conforma el pueblo, porque de ello se deriva establecer con precisión a quien va dirigido el poder y quién lo ostenta. Lo que en últimas resulta indispensable para hacer una valoración y proposición sobre los mecanismos para ejercerlo de conformidad con el sujeto titular. En este contexto, es necesario superar las pétreas posiciones de la nacionalidad y de la ciudadanía clásica, que llevaron a restringir el concepto de pueblo a sujetos que cumplieran requisitos rígidos relacionados con el lugar de nacimiento o vínculos sanguíneos, o la edad, y que en consecuencia excluían realidades aunque mantuvieran ciertos vínculos políticos con los Estados, que cada vez se iban haciendo más visibles, por lo que ignorarlos era insostenible. A partir de lo anterior, la concepción del pueblo se ha venido nutriendo de la inclusión de individuos y grupos disímiles que el mismo ordenamiento constitucional integra con el reconocimiento de derechos.

Así las cosas, el hecho de que en un Estado coexistan distintas relaciones de poder inabordables desde instituciones generalizadoras hace necesario abordar este escenario desde el concepto de *ciudadanía gradual*, según el cual se reconoce que los diferentes actores políticos mantienen unas relaciones activas y pasivas con el poder de carácter variable y de diferentes intensidades según sus distintas posiciones, lo cual implica que se creen situaciones de sometimiento que deben ser respondidas, en lógica democrática de autogobierno, con titularidad de poder.

Lo anterior supone que los conceptos clásicos de nacionalidad y ciudadanía converjan para determinar los distintos grados de ciudadanía que hacen del pueblo un concepto dinámico ajustado a su realidad social. La ciudadanía gradual, entonces, integra a sujetos que la

nacionalidad contempla a partir de los vínculos del *ius sanguinis*, *ius domicili* y *ius soli* definidos por cada Estado, con lo cual se excluyen límites como una edad mínima. Al mismo tiempo, la ciudadanía gradual incluye, con distinta intensidad, a personas que, no obstante su condición de extranjería, mantienen un vínculo con el poder en razón de su residencia permanente y otros presupuestos que les ubica como destinatarios del poder y, por ende, como detentadores.

Con fundamento en lo anterior el pueblo, en tanto sujeto colectivo, está compuesto por aquellas personas que mantienen un vínculo de ciudadanía gradual y que permite concretar la lógica democrática del autogobierno. En tal sentido, el pueblo es un concepto dinámico que debe tener en cuenta la convergencia de los criterios de nacionalidad, residencia y capacidad de participación, como elementos que en distintos grados redefinen la ciudadanía como un concepto amplio acorde con el principio democrático de autogobierno.

La ciudadanía gradual, en cuanto criterio amplio y dinámico responde al cuestionamiento sobre *quién* es el pueblo, en razón de los distintos vínculos políticos con el Estado; sin embargo, aunque se basa en la idea de la diferencia, no permite responder enteramente a lo atinente a *cómo* es el pueblo. En efecto, los conceptos de edad, nacionalidad, residencia y ubicación geográfica no son suficientes para identificar el contenido social que se caracteriza por una conjunción de diferencias entre personas que, en un escenario de libertad individual que sustenta la libertad política, ostentan distintos rasgos, preferencias, razas, preocupaciones, costumbres, necesidades, posturas, creencias, decisiones, intereses y, en general, formas de vida. Todo lo cual determina que el pueblo sea un sujeto compuesto de manera heterogénea que se describe en términos de *pluralismo*.

El pluralismo se opone, entonces, a cualquier concepción de homogenización o identidad única, por lo que entender al pueblo como un cuerpo unitario que se mueve a partir de ideas e intereses comunes no es más que una abstracción alejada de la realidad de su composición. Las distintas realidades que sociológicamente identifican los conglomerados humanos, cuestionan severamente los esquemas totalitarios que pretendían entender el conjunto social desde un enfoque unitario en el que las personas se asumen como partes anónimas, ordenadas y sometidas a unos ficticios propósitos de vida comunes y finalidades compartidas. En tal sentido, la misma consagración de derechos constitucionales ha puesto

de manifiesto la individualidad de quienes en sus distintos proyectos de vida y diferencias amparadas por el ordenamiento jurídico se unifican nada más que por el sometimiento a la Constitución.

Como corolario de lo dicho, la democracia como una forma de autogobierno parte de la idea inevitable de que el poder esté asignado a todas y cada una de las personas que componen el elemento humano del Estado llamado, en abstracto, pueblo, pero que en concreto se traduce en un conjunto de personas con relaciones graduales de ciudadanía y caracterizadas por el pluralismo. Esta situación enfrenta a la democracia a una compleja diversificación del poder en individuos diferenciados entre sí.

Lo anterior determina una doble condición que caracteriza a la ciudadanía en los Estados democráticos: como partes de un conjunto —pueblo— y como organismos individuales. Es decir, dos condiciones simultáneas en el ser humano: la interioridad y la exterioridad entre el individuo y la sociedad. Ello expresa, por una parte, una desigualdad en las formas de vida e intereses diversos y, por la otra, una igualdad política en relación con la posición de cada persona en la sociedad como parte del todo. En estas condiciones, la igualdad como principio democrático se concreta en medio del pluralismo, pues la razón de ser de la igualdad constitucional es el derecho a la diferencia de cada parte del pueblo.

Esta doble posición individual que caracteriza la democracia conduce a que, si el poder se encuentra asignado al pueblo, se plantee el cuestionamiento de cómo se ejerce un poder asignado a un titular caracterizado por, de un lado, la ciudadanía gradual y el pluralismo y, de otro, la igualdad política. Será esta la materia del capítulo siguiente.

## Capítulo Segundo

### EL EJERCICIO DEMOCRÁTICO DEL PODER POLÍTICO

Como ya se anticipó, el propósito esta Primera Parte es realizar un acercamiento al poder político en la democracia desde dos perspectivas: la titularidad y el ejercicio. La primera, y anteriormente abordada, estableció que el titular de dicho poder político es el pueblo entendido en términos pluralistas. La segunda —derivada necesariamente de la primera y sobre la cual se pasará a hacer un análisis— tendrá en cuenta cuál es la incidencia de que el pueblo, como titular, esté encargado de ejercerlo, es decir, de proferir el aparato normativo por el cual se ordena la sociedad.

El análisis de esta segunda perspectiva respecto al ejercicio del poder en la democracia, se realizará a partir de tres cuestiones generales. En primer lugar, se rescatará el ejercicio del poder como una consecuencia inevitable de la titularidad, no obstante las complicaciones conceptuales y de orden práctico que ello pueda significar para el concepto de poder político. Posteriormente, se pasará a analizar que, ante la titularidad del poder político por un sujeto colectivo, el ejercicio de este poder consiste necesariamente en la participación política de las personas que integran tal colectividad. Y, por último, se centrará la atención en el ejercicio definitivo del poder, es decir, en la toma de decisiones como resultado de las múltiples participaciones y los intereses que en ellas concurren.

#### 1. El ejercicio: una consecuencia de la titularidad

El profesor BOCKENFÖRDE señala que la titularidad del poder se traduce en la consecuencia jurídica de que se dé la facultad correlativa de ejercerlo. En este sentido la democracia no se reduce a la titularidad popular del poder político, sino que implica la facultad del pueblo para ejercer el poder que le pertenece. De modo que, como continúa explicando BOCKENFÖRDE, la soberanía popular supone una consecuencia concreta: que el pueblo no sólo domina sino que también gobierna, el pueblo no es sólo origen del poder constituyente, sino que además él mismo ejerce este poder<sup>195</sup>. Esta faceta aplicativa del poder se advierte desde la defensa rousseauiana de la democracia, que enfoca la calidad

---

<sup>195</sup> BOCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 133.

de la democracia más en su aplicación que en su legitimación. ROUSSEAU reduce la distinción entre las formas de gobierno al ejercicio del poder ya que, para el ginebrino, que el poder soberano pertenezca al pueblo es un presupuesto incuestionable. Es su aplicación la que puede variar según se encargue a un rey, a varios aristócratas, o al mismo pueblo. En este último caso, para el autor la democracia no es una atribución de titularidad del poder sino una forma de ejercicio: el pueblo resulta ser el autor de las leyes y el encargado de aplicarlas<sup>196</sup>.

La democracia, entonces, parte de la idea de que el pueblo ostenta el poder soberano del Estado, la facultad para gobernar a través de las normas jurídicas, y que, en consecuencia, le corresponde ejercerlo. Como precisa de nuevo BÖCKENFÖRDE, la democracia es “autogobierno del pueblo, decisión autónoma sobre sus propios asuntos”, por lo que configura una forma de Estado y de gobierno que trasciende a la sola atribución del poder constituyente<sup>197</sup>. La soberanía popular determina, pues, la legitimación para que el pueblo, entendido en los términos ya comentados, decida sobre las leyes y su aplicación. Es la particularidad de la democracia, en la que el pueblo no es sólo destinatario del poder, sino que asume también una posición activa que debe hacer posible el autogobierno<sup>198</sup>.

Una Constitución democrática resuelve la dirección del poder. Impone una exigencia en la que el pueblo no sólo se proclame titular del poder; es además el encargado de su ejercicio. Esto es así porque la soberanía no recae en un ente abstracto que requiera de traducción práctica. El pueblo es un sujeto (colectivo, plural) concreto, que podrá valerse de mecanismos, procedimientos u órganos para el ejercicio del poder. Y es en este punto donde destaca la importancia de haber ya reconocido en el pueblo un sujeto concreto, aunque complejo por su pluralismo. Allí encuentra sentido la relación consecencial de titularidad y ejercicio, que en definitiva explica el imperativo de que sea el pueblo quien

---

<sup>196</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Op. Cit.*, p. 100. Si bien estas distinciones entre la proclamación de las leyes y la aplicación de las mismas serían resueltas posteriormente, con la teoría de la división de poderes —legislativo, ejecutivo y judicial—, vale la pena detenerse en la distinción realizada por el pensador ginebrino en cuanto a la titularidad y el ejercicio del poder. Se traslada, pues, la discusión que viene de antaño en torno a quién manda a la discusión en torno a cómo manda, lo que reviste una peculiar importancia si se tiene en cuenta que, por excelencia, en el modelo democrático se confunde en el mismo sujeto colectivo las calidades de gobernantes y gobernados.

<sup>197</sup> En palabras del propio BÖCKENFÖRDE, cuando se configura la democracia como forma de gobierno: “(...) su ejercicio se constituye, se legitima y se controla por el pueblo, en suma por los ciudadanos, y se presenta en esta forma como autodeterminación y autogobierno del pueblo, en la que todos los ciudadanos pueden participar en condiciones de igualdad. La democracia como forma de Estado y de Gobierno es así un principio de organización sobre la titularidad y el ejercicio del poder del Estado” (p. 53).

<sup>198</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 53.

ejerza el poder que le corresponde. De lo contrario, partir de la abstracción del sujeto podría llevar a que la democracia no fuera más que una legitimación teórica para que otros sujetos, estos sí reales, gestionasen el poder.

En sentido contrario, MARSHAL BARBERÁN presenta las críticas a la soberanía popular apuntando que su existencia es incompatible con el Estado constitucional. Y expone la posición de que en el Estado constitucional no hay soberano<sup>199</sup>, según la cual, si bien la soberanía es fundamento del Estado y la Constitución, esto es sólo posible en un momento fundacional, pues la existencia de la soberanía del pueblo es incompatible con la del Estado constitucional. Dice el autor que: “la afirmación de los principios constitucionales que implican separación de poderes, derechos fundamentales, legalidad y, en especial, supremacía constitucional, son incompatibles con la manutención del pueblo como soberano, es más, <<constituyen su negación>>”. Esta idea, entonces, pone el énfasis en que la soberanía popular es un aspecto de mera titularidad que determina el origen del poder, más no se mantiene a lo largo de su ejercicio; lo cual determina que en el Estado constitucional “son sólo reconocidos los poderes constituidos. Luego la soberanía del pueblo no significa que el pueblo ejerza el poder, sino que el poder del Estado proviene del pueblo”<sup>200</sup>.

Estas observaciones apuntan a marginar al pueblo a una función originaria, nominal y limitada en el tiempo, como un agente que aparece en el acto constituyente pero que desaparece inmediatamente después. Reemplazado por poderes constituidos, el pueblo simula ser un ente abstracto de tránsito, o de legitimación de un poder entregado a entes — estos— si reales. Pero la democracia, como forma de gobierno no se reduce a una ficción para conceder poder a diferentes órganos según las funciones legales. Antes bien, y como ya se vio, el pueblo es un sujeto tangible, aunque compuesto, que ostenta el poder, sin que existan razones para que se vea despojado del mismo automáticamente, inmediatamente después de ejercerlo en el momento constituyente original. En este contexto, ALÁEZ CORRAL cita a Carlo Esposito: “El contenido de la democracia no radica en que el Pueblo sea la fuente histórica o ideal del poder, sino en que tenga el poder. Y no sólo en que tenga

---

<sup>199</sup> MARSHAL BARBERÁN, Pablo, expone la teoría defendida por Martin Kriele. En: La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 2º semestre de 2010, XXXV, Valparaíso, Chile, p. 268.

<sup>200</sup> *Ibidem*.



el poder constituyente, sino también en que a él correspondan los poderes constituidos; no en que tenga la nuda soberanía (que prácticamente no es nada), sino el ejercicio de la soberanía (que prácticamente es todo)”<sup>201</sup>. En este punto recae la mirada en la afirmación democrática en cuanto al ejercicio del poder, en cuanto a la trascendencia de la soberanía como una asignación de la titularidad. Y esta afirmación marca una honda diferencia entre una soberanía popular sin ejercicio, una soberanía popular ficticia, y una soberanía en estricto sentido democrática. Como apunta MARSHAL BARBERÁN, es concebible un Estado en el que la soberanía radique en el pueblo pero cuyo ejercicio esté encargado a un monarca<sup>202</sup>, y a saber quiénes apostarían a llamar a ésta una democracia. No puede desligarse la titularidad y el ejercicio; ello significaría desconocer el carácter soberano del poder político. Al titular del poder no puede suplantársele, ni sometérselo con el ejercicio ajeno<sup>203</sup>. La democracia, entonces, descansa en una base de titularidad enunciada por la soberanía popular, y se expresa en su efectivo ejercicio: “Si la soberanía es el fundamento del ejercicio del poder estatal por parte del Estado, exige que sea el pueblo el que ejercite, de manera más o menos relevante, dicho poder”<sup>204</sup>.

Así las cosas, la asignación que se hace de la soberanía al pueblo es una elección constitucional que se ve reflejada en un sujeto concreto, específico, con las características apuntadas en la sección anterior. Enfrentar una idea del pueblo como cuerpo compuesto por diferencias que son perceptibles en la realidad, abandona la concepción de la soberanía popular asociada con la vieja idea de Nación, que “entiende el pueblo o la nación como entes colectivos abstractos y en ningún caso como sumas o agregados de individuos aisladamente considerados”<sup>205</sup>. La titularidad del poder que recae sobre el pueblo, como se vio, poco tiene de abstracto; y, en esa medida, es a él a quien le corresponde ejercerlo con las ventajas y dificultades que ello suponga.

---

<sup>201</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 11. Cita a ESPOSITO, Carlo. *Commento all’art. 1 della Costituzione italiana. Raccolta di Diritto Pubblico*. Milán: Giuffrè, 1958, p. 10)

<sup>202</sup> MARSHAL BARBERÁN, Pablo, *Op. Cit.*, p. 267.

<sup>203</sup> Dice MARSHALL BARBERÁN, Pablo, que si en el caso de la soberanía “atribuye el poder fundamental respecto a la configuración del poder político y social al pueblo, esto es, el pueblo es el origen del poder del Estado y es su portador último, la democracia como forma de gobierno implementa la idea de la soberanía popular de una manera más radical aún”, *ibídem*, p. 267.

<sup>204</sup> *Ibídem*, p. 267.

<sup>205</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 99.

Ahora bien, mantener al pueblo como titular y además como ejecutante del poder no riñe en absoluto con la posibilidad de que lo haga a través de ciertos mecanismos u organismos, para lo cual no hay que despojar al Estado de soberano, ni negar al pueblo como tal. Al decir de MOLAS “[e]l poder político en el marco del Estado es un poder unificado y ejercido de forma excluyente en una comunidad política en el marco de un territorio. Para proceder a su ejercicio, el Estado se organiza en una pluralidad de instituciones u órganos especializados encargados de ejercer partes de este poder (...)”<sup>206</sup>. De manera que la configuración de órganos especializados o canalizadores del ejercicio, no despoja al pueblo del poder; simplemente pretende organizar su ejercicio. Es esta, ciertamente, una dificultad que plantea cualquier forma de gobierno, pero que la democracia, en la lucha histórica de las sociedades por el autogobierno, afronta con mayor complejidad, no tanto por el carácter colectivo y plural del pueblo como titular de la soberanía, como por coincidir en él la titularidad del poder y las personas destinatarias de su ejercicio, con la consiguiente necesidad de reconciliar en dicho ejercicio poder y libertad.

## 2. La expresión normativa del ejercicio del poder

Al inicio, la reflexión sobre el poder político anunciaba la estrecha relación entre este elemento del Estado y el Derecho. Se decía que el poder político lleva a la imposición de unas personas sobre otras, mediado por la utilización de las normas jurídicas como forma de regular el comportamiento de las personas sometidas. En el modelo democrático genera un tipo de sumisión muy particular, pues la asunción del poder soberano por parte del pueblo determina que éste lo ejerza sobre sí mismo a través de normas jurídicas, esto es, que se autogubierne. Así, los miembros del pueblo asumen un doble rol derivado de la titularidad del poder que ostentan en el Estado democrático, de manera que su relación con el ordenamiento jurídico no es solamente de sumisión sino también de acción, pues la configuración democrática determina que “los sometidos al poder estatal puedan participar en forma libre, igual y plural en la creación normativa a la que van a estar sujetos”<sup>207</sup>. La democracia, en tanto forma de gobierno, es pues la asunción por parte del pueblo legitimado como titular del poder de la responsabilidad de adoptar las decisiones políticas, concretamente a través de la producción normativa. La positivización del Derecho es, en

---

<sup>206</sup> MOLAS, Isidre. *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>207</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 11.

términos habermasianos, la expresión de la voluntad legítima que se deriva de la autolegitimación racional de los ciudadanos soberanos normativamente autónomos<sup>208</sup>.

La democracia, entonces, se expresa en la relación que hay entre el poder y el derecho. El pueblo, en ejercicio del poder, elabora leyes cuya aplicación y ejecución, a su vez, le resultan vinculantes. El poder del pueblo, se materializa a partir de su actuación sobre sí mismo, mediante la elaboración de normas jurídicas, de modo que su propio poder le concede la facultad de formular el Derecho. El cual, a su vez, otorga a ese poder un carácter vinculante<sup>209</sup>. El derecho positivado termina por ser un acuerdo sobre las formas de vida que, como señala HABERMAS, puede ser modificado o abrogado en cualquier momento y en cualquiera de sus elementos<sup>210</sup>. La creación y posible modificación del derecho positivo, en tales términos, es a la vez causa de la integración social, y la fuerza vinculante de la misma. Y esta relación responde a las tensiones de la realidad y sus cambios, pues es respuesta al proceso de integración social y fuerza vinculante<sup>211</sup>.

Ahora bien, no puede ignorarse la tensión conceptual que la democracia suscita en la definición del poder, ni las dificultades en la misma definición de la forma en que el poder político pueda ser ejercido. De entrada la democracia supone una paradoja con la idea de poder, que en su definición inicial indicaba jerarquía de unos sobre otros. Parece un contrasentido que el ejercicio del poder venga de las personas destinadas a obedecerlo<sup>212</sup>. Tener consciencia de que en la democracia el ejercicio del poder corresponde al pueblo revela un ciclo que sale del y llega al mismo sujeto. El pueblo, entonces, desempeña un doble papel: de una parte, está sometido al poder del Estado, esto es, ocupa una posición pasiva como receptor de las normas, en cuanto que pueblo gobernado; de otra parte, se identifica con la idea de pueblo gobernante en su facultad de generador de las normas que

---

<sup>208</sup> HABERMAS, Jürgen. *Fatti e norme. Op. Cit.*, p. 44.

<sup>209</sup> Este círculo funcional entre política y Derecho es explicado por HABERMAS, Jürgen al decir, “[e]l derecho y el poder político han de poder cumplir funciones el uno para el otro antes de poder asumir sus *propias* funciones, a saber, la de estabilización de las expectativas de comportamiento y la de toma de decisiones colectivamente vinculantes (...) Desde la perspectiva del derecho, tanto las políticas como las leyes y medidas han menester de una fundamentación normativa; mientras que éstas, desde las perspectivas del poder, funcionan como medios y restricciones (para la reproducción del poder).” En: *Op. Cit.*, pp. 607-608.

<sup>210</sup> HABERMAS, Jürgen. *Fatti e norme. Op. Cit.*, p. 50.

<sup>211</sup> Pero el derecho como expresión del poder, es un mecanismo de ordenación, o por lo menos de reducción de la complejidad social, como expresa HABERMAS, Jürgen; “(...) las reglas jurídicas compensan la indeterminación cognitiva, la inseguridad motivacional y la reducida capacidad de coordinación que tienen las normas morales y en general las normas informales de acción”. En: *Facticidad y validez. Op. Cit.*, p. 405.

<sup>212</sup> FERRERO, Guillermo. *El poder: los genios invisibles de la ciudad*. Madrid: Tecnos, 1992, pp. 168-169.

él mismo debe cumplir<sup>213</sup>. Todo lo cual revela la evidente complejidad de la figura democrática: quien ejerce el poder, lo recibe. Destinatario y ostentador del poder coinciden, lo que cuestiona la esencia misma del poder. Traducido en términos de poder político, la dificultad se hace presente cuando la vinculación normativa determina que la sociedad se somete a normas jurídicas que se dicta a sí misma. Y es que si no se entiende de esta manera —aunque ello ponga de manifiesto cierta dificultad conceptual— no podría hablarse de democracia como una forma de autogobierno.

La ley democrática constituye la voluntad del pueblo, lo que éste desea y expresa<sup>214</sup> que debe ser cumplido —y esto es lo particular de la democracia— por él mismo. La ley, en este sentido es un elemento de soberanía e igualdad, pues, de una parte, establece una única voz soberana de mando y sumisión general (como consecuencia de la soberanía popular que se expresa por medio de la ley)<sup>215</sup>. Y, de otra parte, todas las personas, en tanto pueblo, son igualmente soberanas y se expresan a través de la ley, y de la misma manera están todas igualmente sometidas a la misma. En tal idea consiste la potestad integradora de la soberanía, “su carácter incluyente se deriva de la necesidad de garantizar la cohesión e identidad de la comunidad humana destinataria de dicho poder y con ello, la legitimidad y eficacia mínima del sistema jurídico creado por ésta”<sup>216</sup>.

Pero si bien ha quedado claro que el emisor de las normas jurídicas en el Estado democrático es un sujeto plural compuesto por diferencias, una norma jurídica, en cambio, no puede ser más que una sola y debe tomar opción respecto a las reglas de la sociedad, las concesiones y las prohibiciones. Muchas personas deben ejercer el poder poniéndose de acuerdo en la creación de normas determinadas. Con lo cual surgen enseguida los interrogantes: ¿cómo armonizar la concepción general del poder, que supone la expresión

---

<sup>213</sup> PAÍS RODRÍGUEZ, Ramón; y REBOLLO DELGADO, Lucrecio. *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>214</sup> SCHMITT, Carl, dice al respecto que: “El concepto democrático de Ley es un concepto político, no un concepto de ley propio del Estado de Derecho; arranca de la *potestas* del pueblo y proclama que la ley es lo que el pueblo quiere; *lex est quod populus jussit*. Frente a esta voluntad, no hay frenos ningunos según los principios democráticos”. En: *Teoría Constitucional*. Madrid: Alianza Editorial, 1996, p. 252.

<sup>215</sup> Al respecto dice también SCHMITT, Carl: “El concepto de ley propio del Estado de Derecho, que transforma la Democracia en una Democracia Constitucional, es el que hace posible aquí garantías contra injusticias y desigualdades. También hace posible la distinción entre leyes y otros actos estatales, pues en la democracia absoluta la voluntad del pueblo es soberana, y no sólo ley suprema, sino también suprema decisión judicial, acto de la suprema autoridad administrativa, etc.”. En: *Ibidem*, p. 252.

<sup>216</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 203.

normativa, si el titular, es decir el emisor, es un sujeto plural? Es decir, ¿cómo afecta el pluralismo a la “voluntad general” expresada en normas jurídicas?

### 3. El ejercicio del poder en concreto: la participación

Independientemente de la composición del titular del poder, es claro que su expresión se materializa en normas jurídicas, por lo que en términos de ejercicio, la democracia plantea una confluencia entre la pluralidad del sujeto —el pueblo— y la singularidad con la que se expresan las normas. Entonces, no obstante la pluralidad del pueblo en cuanto a su composición, es una sola su voluntad. Y en el mismo sentido la voluntad debe ser construida a partir de la pluralidad. Este es el reto del ejercicio democrático, en tanto exige que la voluntad general del pueblo sea construida a partir de las distintas perspectivas que puede aportar el pluralismo y que se concretan en los intereses dispersos respecto a temas diversos. Y que ello sea posible depende de que las personas —eventualmente integradas en colectivos interesados en una determinada cuestión— *participen* en la integración de posiciones que puedan llevar a un acuerdo final en forma de norma jurídica. Una voluntad democrática requiere que, ante una cuestión objeto de definición, las partes del pueblo acudan para que la decisión refleje el pluralismo social.

En este orden de ideas, en una norma jurídica concreta sólo podrá estar presente el titular del poder, es decir la colectividad y el pluralismo social, en la medida en que las personas que lo componen participen en la construcción normativa. Valga la redundancia al decir que el ejercicio democrático del poder depende de que cada parte que compone el pueblo participe en la actividad de concreción normativa. Con esto, el acto de *participación* adquiere trascendencia política en la democracia, y su contenido gramatical se refuerza cuando, según la Real Academia de la Lengua Española, en la acepción que aquí nos interesa, participar significa “[t]omar parte en algo”<sup>217</sup>. Y esto es justo lo que hacen las personas respecto a la titularidad y el ejercicio del poder político en la democracia: toman parte en el pueblo y toman parte en las decisiones públicas. En este sentido RAMÍREZ se refiere específicamente al papel determinante de la participación en el modelo democrático y la importancia de que las personas no se limiten a ser destinatarias del gobierno, sino que

---

<sup>217</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua española. Vigésima segunda edición. Disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=participar](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=participar). (consultada el 19 de octubre de 2009).

también se expresen como gobernantes, para lo cual resulta fundamental el establecimiento de mecanismos que permitan que la participación de la ciudadanía configure la voluntad general<sup>218</sup>.

La participación, pues, tiene un valor esencial en la práctica de la democracia: determina la acción de los individuos como integrantes del pueblo, como titulares del poder. El pueblo en abstracto, como unidad, es una ficción que no tiene opinión ni capacidad de decisión; su actuación no se hace posible si no es por la *participación* de sus miembros en los escenarios definidos por la gradualidad de su ciudadanía. En este sentido, la negación a que un miembro del pueblo pueda participar en la construcción de la integración de la voluntad general significaría la negación misma del ejercicio del poder al sujeto legitimado, es decir, del pueblo como colectivo compuesto de distintas personas. De lo que se deriva una garantía-derecho individual de participación exigible por cada persona como componente del titular del poder y que permita, a su vez, garantizar el contenido democrático de las normas jurídicas.

El ejercicio democrático del poder, entonces, estará supeditado a la posibilidad-derecho individual de participar en la construcción normativa, y hablar de la participación como un derecho lleva a un extraño círculo de causa y consecuencia que resulta inevitable al enfrentar la democracia como causa y consecuencia del ordenamiento jurídico. La participación, como mecanismo de conformación de la voluntad general<sup>219</sup>, incorpora una connotación especial en comparación con cualquier otro derecho subjetivo reconocido a las personas, pues cabría decir que sí, por un lado, el derecho a la participación como norma expresada en el ordenamiento es un reconocimiento a favor del individuo, por otra parte, es la causa misma del ordenamiento en cuanto presupuesto para la integración de la voluntad general. Esto es así porque con el ejercicio del derecho para conformar la voluntad general se decide sobre las normas sociales, entre las cuales, por supuesto, se encuentran los derechos. Así puede decirse que el derecho de participación es fuente y resultado del propio ordenamiento jurídico: “[e]l derecho de participación individual no puede existir sin la voluntad general y la voluntad general sin el derecho de participación

---

<sup>218</sup> RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel. *La Participación Política*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 32.

<sup>219</sup> PÉREZ ROYO, Javier. *Op. Cit.*, p. 462.

*individual*<sup>220</sup>. La participación como derecho, dice HABERMAS, remite a una institucionalización jurídica de la formación pública de la opinión y la voluntad “que termina en resoluciones acerca de políticas y leyes”<sup>221</sup>.

La participación, entonces, como un derecho consustancial de la democracia, permite que de la actuación de la ciudadanía se conforme la voluntad general, esto es, que el pueblo ejerza el poder político. Para concretar: la *participación* involucra *la facultad que tienen ciudadanas y ciudadanos de hacer parte de la conformación de la voluntad general del Estado expresada en normas jurídicas*. De la participación, pues, depende la presencia del pluralismo que caracteriza al pueblo y, en consecuencia, que al hablar de voluntad general no se haga referencia a un concepto abstracto o figurativo, sino que la voluntad general, expresada singularmente en una norma concreta, sea concebida por los componentes del pueblo en términos de ciudadanía gradual, en quienes reside el poder político.

En tal sentido la participación individual supone la activación del principio de soberanía popular conforme al cual todo poder del Estado procede del pueblo, en cuanto que son las personas las que igualitariamente conforman el pueblo titular. Puede decirse en términos habermasianos que “la igualdad de oportunidades en la formación democrática de la voluntad común se da la mano con la posibilitación que el derecho objetivo efectúa de una praxis institucionalizada de la autodeterminación ciudadana”<sup>222</sup>. La participación política se revela como *praxis* de la soberanía popular, la imposibilidad de ubicarla en un sujeto individual se traduce en la igualdad de todas las participaciones como mecanismos de conformación de una voluntad general que integre las muchas voluntades individuales. Y ello al final se ve reflejado en forma de normas jurídicas. Son, pues, las normas jurídicas la concreción del poder soberano como capacidad de autogobierno. Y la participación es el medio a través del cual se materializa la soberanía que desemboca en tal autodeterminación.

Así las cosas, el ejercicio del poder derivado de la soberanía popular se materializa a través del derecho a la participación individual en las decisiones normativas. Y este, a su vez, sólo

---

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Op. Cit., p. 218.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 238.

puede expresarse en términos reales y concretos según se defina, en cada caso, la gradualidad de la ciudadanía, de acuerdo con los vínculos políticos que cada persona establece con el Estado, como fue explicado en el Capítulo I. Es decir, que la voluntad general expresada en normas jurídicas se construye por las personas llamadas, en términos de ciudadanía gradual, a participar de la decisión normativa. Así, un grado mayor de ciudadanía supone la potencialidad de participar en más escenarios de decisión normativa, mientras, en correspondencia, un menor grado determinará un derecho a la participación más estrecho en relación con la potencialidad individual de hacer parte de ciertos escenarios de decisión normativa. Valga decir que se mantiene el derecho a participar en sentido amplio como elemento derivado de la soberanía popular, si bien la ciudadanía determina, en sus grados, los escenarios en que se puede acceder a la participación o en los que ésta se habilita en ciertos contextos. De esta manera, y tratándose, por ejemplo, de mayores de edad, una persona nacional y residente podrá participar en más escenarios de decisión que una extranjera residente o una nacional no residente. Esto, al margen de que efectivamente la persona habilitada decida activar el derecho o no.

Tales consideraciones apuntan de nuevo a que el ejercicio del derecho de participación parte de una atenta mirada al titular del poder. El pueblo, definido políticamente en función de la ciudadanía gradual, abandona una posición pasiva que lo ubica solamente como gobernado y asume su responsabilidad como sujeto colectivo gobernante, generador de las decisiones políticas. Ello se manifiesta individualmente en la ciudadanía gradual que, posteriormente, determina el derecho a la participación de cada persona para hacer parte de la voluntad general en la configuración de normas jurídicas concretas. Así, el precio de la libertad (autogobierno) es la carga de asumir la dirección del poder con la práctica activa del derecho a la participación. El vínculo de ciudadanos y ciudadanas con el Estado traspasa la exigencia de derechos individuales, toda vez que en la democracia unos y otras asumen el rol de gobernantes a través de la participación política. Y como resultado de esta activación de la ciudadanía, el pueblo expresará el pluralismo a través del ejercicio participativo del poder político encarnado en cada uno de los miembros del titular del poder. Estos dos aspectos relacionados con la necesidad de una ciudadanía activa y la expresión del pluralismo en el encuentro entre las distintas participaciones será el tema de los siguientes dos numerales que desarrollen la participación como manifestación concreta del ejercicio del poder.



### 3.1. Ciudadanía activa: un compromiso con la democracia

La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá, en conjunto con la Universidad Nacional de Colombia realizan cursos teórico-prácticos en ciertos barrios de bajos recursos en los que se trabaje con la ciudadanía para solucionar problemas de convivencia y para que las personas puedan incidir en la toma de decisiones de las instituciones. A la culminación del primer taller, sobre el cuidado, protección de los parques y espacios públicos, uno de los participantes afirmó que con este tipo de actividades “tomamos conciencia de que la ciudad es un ser vivo del que cada uno hace parte. Somos partícipes de una ciudadanía activa que hace parte de la solución y no del problema”<sup>223</sup> (subrayas fuera del texto original).

Así las cosas, la democracia no descansa en el simple hecho de que el pueblo se alce con la titularidad del poder, y ni siquiera en la consecuente capacidad de ejercicio que se concreta en el derecho individual a la participación. La democracia exige que estas cualidades se activen y se pongan en marcha con la efectiva participación en los distintos escenarios de decisión. Como se viene desarrollando en las líneas anteriores, la soberanía popular deriva en ejercicio, lo que significa que esta titularidad, en términos de ciudadanía gradual, implica el derecho de cada persona a participar en la realización de normas concretas. Sin embargo, hasta este punto el derecho no es más que una aptitud, una potencialidad para hacer parte de las decisiones a través de los mecanismos destinados a tal efecto. Hace falta hacer de esta aptitud una actitud de participar, de ejecutar el verbo. Por tanto, la mera potencialidad de participación no traslada al pueblo de sujeto gobernado a sujeto autogobernante y por ende autónomo, pues la democracia sólo se realiza con la efectiva participación de las partes que lo componen en las normas que lo gobiernan.

Como se puede apreciar, la elección del modelo democrático lanza al individuo de la recepción del poder a la construcción del mismo; de ocupar la posición de mero destinatario, titular de derechos y obligado por las normas, pasa a ser protagonista de la creación normativa, lo que le impone un rol político activo. No como un actor eventual o

---

<sup>223</sup> Primeros Graduados en cultura y convivencia. Primeros graduados Tomado del diario Publimetro del 18 de junio de 2013, (circulación gratuita en la ciudad de Bogotá), p. 4.

como un funcionario en el orden estatal, sino como ciudadano que realiza la popular definición aristotélica del hombre como animal político. Las personas comparten el rol privado y el público, ambas condiciones permanentes e inescindibles. Y en este sentido la democracia realiza una lectura del ser, en la que reconoce la vocación política de toda persona: la democracia se entrega a los brazos de la participación individual como medio de expresión del titular del poder y sin la cual se hace imposible su realización. En estos términos PÉREZ LUÑO se refiere a “la progresiva transformación del ciudadano”<sup>224</sup> como mero súbdito hasta posicionarse en el estado social de derecho, pues el compromiso democrático determina que cada ciudadano debe ser partícipe de cuotas concretas de poder. En estricto rigor, dice PÉREZ LUÑO, cada ciudadano y cada ciudadana debe poder afirmar: “El Estado soy yo”<sup>225</sup>. Es la posición dual del individuo, como explica CONEJERO, que ya no se ubica, o en la esfera privada o en la política, sino que las personas están libres para transitar entre una y otra, para lo cual se deben crear ciertas instituciones, mecanismos y condiciones que lo hagan posible<sup>226</sup>. Esta es una consecuencia de que la democracia sitúe a las personas como partes del todo y como individuos conscientes de que son objeto del poder, y de que el poder también es su objeto.

KELSEN diferencia la visión activa y pasiva del pueblo en función del poder<sup>227</sup>. El pueblo queda reducido a una unidad sólo en cuanto objeto pasivo del poder; en sentido activo, en cambio, se aprecian los individuos que han colaborado para instituir el orden político<sup>228</sup>. Una persona, entendida en sentido político, como ciudadana de una democracia es destinataria de los derechos y obligaciones del aparato normativo que le somete, pero como titular del poder político asume antes una función activa en la formulación del mismo a través de la participación política de la ciudadanía. Ésta impulsa el tránsito de quienes pasan de ser potenciales ejercitantes del poder, a los reales. Dice ALÁEZ CORRAL: “[l]os ciudadanos activos derivan su condición de tales de su pertenencia abstracta como ciudadanos pasivos al sujeto colectivo al que se atribuye la soberanía (...)”<sup>229</sup>.

---

<sup>224</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio. *Op. Cit.*, pp. 24-33.

<sup>225</sup> *Ibidem*.

<sup>226</sup> CONEJERO PAZ, Enrique. Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, 2005, número 52-53, p. 27.

<sup>227</sup> KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 203.

De manera que la ciudadanía en la democracia encuentra en la participación política, más que una garantía individual de libre disposición y ejercicio, una exigencia continua, pues la democracia está supeditada a que los individuos asuman activamente su condición de gobernantes y de productores normativos, es decir, a que ejerzan activamente la participación política que les permite autogobernarse. Así lo recuerda CERVERA cuando dice “que si primordial es dotar de un marco jurídico adecuado a los cauces participativos, más lo es que el ciudadano asuma una posición activa en su implementación”<sup>230</sup>. La democracia, pues, da una connotación particular a la ciudadanía, que la diferencia de la visión liberal que se traducía en derechos de defensa de la individualidad contra el poder o para intentar influir en él<sup>231</sup>. En la democracia esta pretensión está resuelta desde la definición de la titularidad del poder, y a la ciudadanía sólo le queda ejercerlo. De alguna manera puede entenderse que la condición de ciudadano y ciudadana de un Estado (democrático) comprende, más allá de los derechos adquiridos, una serie de cargas. De manera que la ciudadanía establece un vínculo particular con el mismo Estado que no se expresa solamente en la reivindicación de derechos, sino que tiene una enfática presencia de deberes políticos<sup>232</sup>.

Desde esta perspectiva, el ejercicio del poder arroja a la ciudadanía al terreno incómodo de la acción, de implicarse en los asuntos públicos, aportar las distintas experiencias y puntos de vista propios de una sociedad pluralista, y entrar a ejercer el poder en la formación, discusión y toma de decisiones. La democracia, en este sentido, requiere un esfuerzo individual producto de la consciencia social de lo público, porque justo lo público parte de la interacción de los diferentes intereses, mientras que una sociedad participativamente apática generará un círculo vicioso donde la política se alejará de la realidad y de los intereses sociales, lo que a su vez acrecentará el desinterés de las personas que verán lo político como ajeno y distante. Como apunta NINO, en muchos grupos el desinterés político se da como reacción a la falta de propuestas atractivas a respaldar, en las cuales las personas se vean representadas y les motive participar; “(...) la inexistencia de participación

---

<sup>230</sup> SÁNCHEZ - CERVERA DE LOS SANTOS, Luis. Ciudadanía participativa y administración municipal. Pamplona: Aranzadi, 2001, p. 41.

<sup>231</sup> Cuando la profesora RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca, comenta la concepción clásica de la ciudadanía influenciada principalmente por la teoría desarrollada por T.H. MARSHALL, indica que la ciudadanía avanzó primero por la concesión de derechos civiles que garantizara la independencia en las relaciones interpersonales; lo que dio paso a la llamada ciudadanía política que encontró espacios para la participación en los designios del Estado. En: *Op. Cit.*, pp. 91-92.

<sup>232</sup> MARTÍ, José Luis. *Op. Cit.*, p. 287.

de ciertos grupos resulta en la ausencia de opciones políticas atractivas para ellos. De esta forma la tendencia a no participar se ve reforzada”<sup>233</sup>. De modo que la apatía participativa empobrece la democracia, empobrece el debate, empobrece la voluntad general que se convierte en parcial —de quienes sí participen— e incrementa a su vez el desdén político. Y, en definitiva, en la ausencia de la actividad individual, el todo se verá disminuido.

Entender la ciudadanía de una manera activa se traduce en el reconocimiento y necesidad de la participación constante del pueblo, de sus miembros. Que la ciudadanía se involucre con los asuntos públicos significa que se involucre de manera definitiva, no como un actuar aislado y eventual, como podría ser una determinada actuación electoral o una manifestación pública, pues el poder se ejerce permanentemente<sup>234</sup>. Esto comprende tanto el momento constituyente como el posterior desarrollo de la democracia, ya que conforme indica SCHMITT, si bien el pueblo tiene ciertas actuaciones puntuales como titular del poder constituyente, en las que se encuentra fuera y por encima de toda regulación, ello no significa que después, cuando se le transfieren ciertas competencias, agote “su posibilidad de actuar y su significación política” en dichas competencias. Es evidente que con su ejercicio (de competencias de tipo electoral, por ejemplo) sigue existiendo el pueblo como entidad “presente”<sup>235</sup>, pero la participación no radica exclusivamente en tales competencias, pues el ejercicio del poder (en democracia o en cualquier otra forma de gobierno) no se agota con un acto, sino que se va realizando en las diferentes acciones de mando y las decisiones públicas que deban ser tomadas. Sobre ello, resulta útil traer a colación la distinción que realiza ACKERMAN entre *política* constitucional y *política ordinaria*: la primera se desarrolla en momentos constitucionales extraordinarios en los que suele haber mayor participación y consenso, como en las revoluciones —poder constituyente— o como podrían ser las reformas de la carta suprema,; mientras que la política ordinaria se expresa en largos periodos de normalidad constitucional y la ciudadanía se manifiesta en los actos

---

<sup>233</sup> NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia participativa*. Barcelona: Gedina, 1997, p. 214.

<sup>234</sup> En ello radica la supervivencia y ejercicio del poder en sentido democrático, la ciudadanía debe expresarse activamente a través de la participación, y esta es una idea que reconoce PÉREZ LUÑO como un acierto fundamental en la teoría de la justicia de Rawls cuando destaca la educación cívica como medio para que la sociedad pueda adoptar decisiones democráticas. Igualmente reconoce en el planteamiento de Dahl la importancia de la cultura cívica para el ejercicio de los derechos de participación, pues la potencialización de las capacidades de los ciudadanos permite que la ciudadanía pueda integrarse en la vida política. En: PÉREZ LUÑO, Antonio. *Op. Cit.*, 2004.

<sup>235</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría Constitucional*. Madrid: Alianza Editorial, 1996, p. 237.

institucionales previstos por la constitución<sup>236</sup>. Para el autor, la denominada *ciudadanía privada* caracteriza al pueblo en la medida que las personas logran salir de su individualidad a un espacio público y por ello se toman la molestia de acudir a las periódicas citas electorales; sin embargo, la actividad pública no se limita a estos espacios. Explica ACKERMAN:

“La economía de la virtud de mi modelo no terminaba con la masiva presencia de una ciudadanía pasiva el día de las elecciones. Incluso en tiempos de política ordinaria, preveía la existencia de tipos más activos organizándose y haciendo campaña a favor de proyectos de redefinición y renovación política”<sup>237</sup>.

En la democracia, la vinculación permanente de la ciudadanía con el poder determina que su ejercicio mediante la participación no sea intermitente en actos periódicos, ni fungible; el poder es siempre susceptible de ser ejercido, y ello reclama una posición activa de la ciudadanía. El pueblo, entonces, no es un órgano más del Estado, que actúa esporádicamente, sino un sujeto compuesto en quien reside la titularidad y el ejercicio de manera continuada<sup>238</sup>.

De esta continuidad depende que la política esté bien anclada en la vida social, en la relación de los individuos que componen el pueblo titular del poder, expresan el pluralismo y en definitiva integran la voluntad general. Podría decirse, entonces, que **en la democracia la sociedad no se vuelve política, sino que la política se vuelve social**, que toma su fuente de información y de formación en las personas que son el componente humano del Estado. Claro está que para que esta socialización de la política sea real y efectiva la participación

---

<sup>236</sup>ACKERMAN, Bruce. *We the people I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador – IAEN, 2015, pp. 265-302. A su vez GARGARELLA, Roberto y COURTIS, Christian se refieren a la política constituyente y la política ordinaria y explican sobre la teoría de Ackerman que: “La historia constitucional se caracteriza, de acuerdo con Ackerman, por un número discreto de ‘momentos constitucionales’ extraordinarios”, sustentados sobre una base de consenso político y participación popular también extraordinario, y por largos periodos de ‘normalidad’ constitucional, durante la política y la adopción de legislación ordinaria se desarrolla dentro del marco pautado por el ‘paradigma’ constitucional vigente, y se limita la funcionamiento del sistema político instituido, con el periódico respaldo de los votantes”. En: *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009, p. 14.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 307

<sup>238</sup> Como indica SCHMITT, Carl, “Los específico del concepto de <<pueblo>> consiste en que éste es una entidad no organizada y nunca organizable por completo (...) Precisamente en una Democracia, el pueblo no puede llegar a ser autoridad y simple <<órgano>> del Estado. Es siempre algo más que un órgano que funciona con competencia para resolver asuntos oficiales, y subsiste, junto a los casos de una actuación constitucionalmente organizada (elecciones y votaciones populares), como entidad esencialmente no organizada ni estructurada. En: *Teoría Constitucional. Op. Cit.*, p. 237.

política debe ser una facultad accesible para toda la ciudadanía, y en ese sentido se deben disminuir cualquier tipo de barreras o impedimentos que sectorice la participación<sup>239</sup>. Lo que a su vez también va a determinar que el ejercicio del poder se vea envuelto en un efervescente encuentro dinámico y multitudinario del pluralismo, con las diferencias y distancias propias de la complejidad en las sociedades. Justamente sobre este encuentro de las distintas participaciones se pasará a hacer algunas precisiones.

### 3.2. Participaciones encontradas: los intereses dispersos

Evidentemente, la política adquiere un contenido social. La participación activa de la ciudadanía lleva a que el ejercicio del poder esté disperso en todos los componentes del pueblo. Por supuesto, sería más sencillo para la práctica del ejercicio del poder que hubiera una espontánea coincidencia de opiniones, con un pueblo identificado por valores comunes e ideales compartidos y arraigados<sup>240</sup>. Pero éste no es el caso, y sería ficticio proponer formas de vida amparadas por conceptos globalizadores y abstractos. La participación política no es, entonces, ni una ni la misma, pues el pluralismo que caracteriza al pueblo matiza las múltiples participaciones con las —también— múltiples formas de pensar y de vivir en la sociedad. Esto quiere decir que el pluralismo que caracteriza al pueblo se

---

<sup>239</sup> La ciudadanía sólo podrá ser activa políticamente en la medida en que se creen los medios para tal ejercicio y que se eliminen las barreras sociales o económicas. En este sentido señalan GRAU, Marc; MORENO, Eduard; SANZ, Jordi; ÍNIGUEZ-RUEDA, Lupicinio: “La democracia necesita que las personas sean más activas y para conseguir una ciudadanía comprometida con los valores democráticos, es necesario promover la atenuación o eliminación de ciertas desigualdades sociales o económicas. Es necesario atenuar las desigualdades sociales o económicas, pues para el buen desarrollo de la democracia es imprescindible una ciudadanía con capacidades y posibilidades para participar”. En: *Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles*. En: PARÉS, Marc (coordinador). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009, p. 62.

La promoción de una ciudadanía activa es una preocupación, no sólo teórica, en consecuencia con la forma de gobierno democrática, sino que también encuentra sustento normativo. Es el caso de las leyes tipo “cremallera” adoptadas en varios países y que procuran una paridad de ciertos grupos discriminados, asignando determinadas cuotas obligatorias para asegurar su presencia en determinados cargos públicos; esto, sobre todo, ha ocurrido con la paridad en razón de género, o la asignación de escaños en los cuerpos legislativos a ciertas minorías, como ocurre en Colombia, donde se conceden ciertas curules a grupos indígenas, negritudes y nacionales en el exterior (artículos 171 y 176 de la Constitución Política). O, de una manera más general se puede hacer mención de la previsión constitucional en el caso español a través del artículo 9.2 que reconoce una acción afirmativa al vincular a los poderes públicos en favor de la participación de los distintos grupos sociales. Así dispone la mencionada norma:

“Artículo 9.2.

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

”

<sup>240</sup> LIJPHART, Arend; reconoce la dificultad que supone mantener un sistema democrático ante el pluralismo social. Incluso que sería la homogeneidad y la coincidencia en las opiniones circunstancias que permitirían una democracia estable. En: *Op. Cit.*, p. 1.

materializa políticamente a través de la participación activa de las diferentes formas de vida de la sociedad.

Ahora bien, no obstante que el pluralismo social toma distancia de la idea de unidad, esto no quiere decir que en cada persona coexistan todos los intereses sociales, sino que ante el posicionamiento de la ciudadanía, de cada persona mediante el ejercicio participativo, el pueblo como conjunto compuesto se caracteriza como un sujeto plural. En consecuencia, el pluralismo social no es una negativa a que las personas acojan posiciones únicas y se rijan por principios y creencias definidas, por valores, ideas y lineamientos absolutos, pues como dice BERLIN “los hombres eligen entre diferentes valores últimos, y eligen de esa manera porque su vida y su pensamiento están determinados por categorías y conceptos fundamentales (...)”<sup>241</sup>. Es en esta convivencia entre las distintas posturas (incluso aquellas absolutas o fundamentalistas) y en la elección de entre las mismas donde radica el pluralismo. Así se concilian en BERLIN el pluralismo social y la libertad individual de elegir fines, sin pretender que éstos sean eternos<sup>242</sup> —y en confrontación con una postura unitaria, sin pretender la imposición de uno sobre los demás—. Lo que el pluralismo sí parece dejar de lado son las soluciones únicas y las ideologías omnicomprensivas para todo el pueblo<sup>243</sup>.

La visión plural de la sociedad permite, entonces, imaginar al individuo como una parcela en la que se fijan ciertos intereses en relación con el segmento al que pertenece y con las preferencias sometidas a su contexto, a su *segmento de la realidad*. En esta línea, el individuo porta su “paquete” de intereses según su situación, muchas veces delimitado a ciertos ámbitos y posiblemente variable. El pluralismo tiene en cuenta la diversidad de las personas y de sus intereses en la medida que cada persona, como comenta BERLIN, en uso de su libertad tiene la necesidad de elegir entre diferentes posturas, incluso entre las absolutas. Estas decisiones, pues, no dependen de un valor general, sino de los distintos valores que cada quien tiene en los diversos aspectos de la vida (los morales, religiosos, económicos, intelectuales y estéticos) y siempre relacionados con la visión que se tenga del

---

<sup>241</sup>BERLIN, Isaiah. Entrevista con Isaiah Berlin. *A Parte Rei: revista de filosofía*. Núm. 70, 2010, p. 30. Disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/berlin70.pdf> (consultada el 20 de enero de 2013)

<sup>242</sup>BERLIN, Isaiah. *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>243</sup> En una entrevista BERLIN, Isaiah, comentaba el peligro de las ideologías, en cuanto lo justifican todo, e incluso permiten cometer todo tipo de crímenes. “Lo que normalmente sería una conducta criminal ya no lo es si la ideología lo quiere y esto es un factor terrible”. El autor reconoce el valor de las ideas, de las diferentes ideas en la mente de las personas. “Lo malo es cuando la gente se convence de que tiene la verdad, de que tiene la explicación a todo (...)”. En: Entrevista con Isaiah Berlin. *Op. Cit.*, pp. 2 y 4.

ser humano y de la realización de la vida<sup>244</sup>. Entonces el pluralismo social pone en evidencia la dificultad de hablar de un *interés general*, enfrentándose en cambio a una dispersión de intereses que depende de cada contexto y opción de vida.

Esta complejidad del entramado social se potencia ante las amplias posibilidades con que cuenta el ser humano moderno de pertenecer a grupos distintos<sup>245</sup>. Y esto no sólo se aplica al campo de la política, donde el bipartidismo se va desdibujando con la aparición de nuevas fuerzas, con la escisión de las tradicionales o el acercamiento en los programas de los partidos competidores. Lo propio también ocurre con la posibilidad de pertenecer a varios y diversos colectivos sociales a la vez. Es fácil trazar el contraste con el ser humano medieval, que consagraba su existencia a una determinada corporación. Ésta era una “ampliación del principio igualitario, pues aun en el caso de que los miembros de una corporación fuesen muy diversos de los de otra, eran, como tales miembros de una corporación iguales unos a otros, y la alianza se basaba en esta igualdad, y no en las diferencias individuales que además pudieran tener”<sup>246</sup>. Incluso, como anota SIMMEL, la membresía a un grupo no permitía pertenecer a otros círculos. Esta situación arroja una diferencia con las uniones modernas “que dejan al individuo libertad para pertenecer al número de círculos que quiera”<sup>247</sup>, de manera que se hace posible compatibilizar la pertenencia a distintos grupos no excluyentes. Al respecto SIMMEL propone la religión como ejemplo, la cual se ha ido independizando de los vínculos de raza, nacionalidad, o localidad, y en general el desprendimiento de todo vínculo sociológico, propio de una religiosidad profunda, permitiendo al individuo “el contacto de su círculo de intereses religiosos con todos los demás círculos, cuyos miembros no comparten con él el resto de los contenidos de la vida (...)”<sup>248</sup>.

La desvinculación de muchos círculos sociales permite que las personas puedan hacer elecciones diversas y combinar aspectos que alguna vez habrían sido impensables. La persona moderna tiene, a diferencia del hombre (varón) medieval o decimonónico, por ejemplo, la posibilidad de expresar diversos intereses y pertenecer a distintas

---

<sup>244</sup>BERLIN, Isaiah, Entrevista con Isaiah Berlin. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>245</sup> SIMMEL. Georg. *Sociología 2: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de Occidente, 1977, pp. 434 y ss.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 435.

<sup>247</sup> *Ibidem*.

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 450.



agrupaciones<sup>249</sup>. En la sociedad no sólo se dibuja una red de diferentes intereses sociales (economía, religión, educación, etc.), sino que, además, en cada uno de estos aspectos pueden encontrarse, como señala SIMMEL, “socializaciones de formas diversas”, posturas distintas determinadas porque la convivencia de los individuos ofrece una gran diversidad de formas<sup>250</sup>. Y esta marcada individualización de las posiciones se manifiesta, incluso, en instituciones como los partidos políticos, u otros círculos que buscan tener una visión integral de la sociedad. Como explica SIMMEL, entre los partidos se distribuyen diversos puntos de vista, incluso en cuestiones que nada tienen que ver con política (tendencias literarias, artísticas, religiosas...), de modo que una tendencia se asocia a un determinado partido y la contraria a otro. Sólo que los partidarios que discrepen en cuestiones puntuales buscarán adherirse a otro círculo que las defienda, sin necesariamente cuestionar su adhesión en todo lo demás al partido en cuestión, con lo cual “el individuo se hallará entonces en la intersección de dos grupos que se saben opuestos uno a otro”<sup>251</sup>.

La modernidad exalta, reconoce y permite una mayor especificación de la individualidad en tanto que la pertenencia a distintos grupos en la sociedad determina una individualidad más específica marcada por cada uno de estos matices<sup>252</sup>. Una sociedad pluralista, pues, no es más que el reflejo de las múltiples opciones para el individuo. Así como la sociedad no es un cuerpo unitario, tampoco lo es el individuo, quien está compuesto por un conjunto de posiciones. Es esta la idea de la ciudadanía en una sociedad plural que rescata MOUFFE, en la que rechaza “una definición universalista abstracta de particularidad y diferencia”; la cual se hace tanto menos plausible en la medida en que en la sociedad conviven y se expresan continuamente la esfera privada y pública<sup>253</sup>. Por lo tanto, la acción política de la ciudadanía a través de la participación trasladada al escenario público las distintas esferas individuales y que antes se relegaban a un ámbito privado. De manera que no es posible de

---

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 434.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 19. Y ejemplifica al decir que: “[e]l interés económico, por ejemplo, lo mismo se realiza por la concurrencia que por la organización de los productores con arreglo a un plan; unas veces por separación de grupos económicos, otras, por anexión a ellos. Los contenidos religiosos, permaneciendo idénticos, adoptan unas veces una forma liberal, otras, una forma centralizada. El interés pedagógico tan pronto da lugar a una relación liberal del maestro con el discípulo, como una forma despótica; unas veces produce acciones recíprocas individualistas entre el maestro y los distintos discípulos, y otras establece relaciones más colectivas entre el maestro y la totalidad de los discípulos”.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 449.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>253</sup> MOUFFE, Chantal. *Op. Cit.*, pp. 102-104. Al final, se disuelven las diferencias entre lo público y privado puesto que “cada empresa es privada aunque nunca sea inmune a las condiciones públicas (...) Los deseos, decisiones y opciones son privados porque son responsabilidades de cada individuos, pero las realizaciones de tales deseos, decisiones opciones son públicas, porque tienen que restringirse dentro de condiciones específicas de los principios ético-políticos del régimen que provee la «gramática» de la conducta de los ciudadanos”. *Ibidem*, pp. 119-120.

forma alguna que el ejercicio del poder del pueblo, concretado en normas, obedezca a un interés concreto, y resultan incomprensibles expresiones como el *interés general*, toda vez que el pueblo, en sí mismo, es un escenario de encuentro y colisión de intereses muy dispersos.

El ejercicio del poder del pueblo como sujeto, entonces, es una expresión compuesta de las distintas participaciones que expresan los intereses dispersos en la sociedad, de modo que el poder no se expresa a través de la voluntad de un individuo o un determinado sector de la sociedad, sino que obedece a la misma naturaleza plural de su titular. La participación política de la ciudadanía no será ajena, en cada caso, a los distintos intereses. En otros términos, podría decirse que la participación política activa permite que las diferencias entre las personas y sus opiniones se potencien en el ámbito público. Claro está que en este encuentro entre participaciones que expresan los intereses dispersos también radica una mayor complejidad a la hora de ejercer el poder hacia la toma de decisiones concretas.

Es bajo este manto donde se extiende la participación política, la cual contiene, primero, un aspecto individual (podría decirse privado) en el que cada persona y grupo tiene unos intereses precisos, y después, un aspecto social de encuentro de estos intereses expresados participativamente. Las participaciones expresan la multiplicidad y diversidad del pueblo como sujeto colectivo y plural, y se proyectan en la convivencia entre los intereses dispersos. Porque el pluralismo se manifiesta primeramente como una característica individual, pero después se irradia a las relaciones humanas. Como señalan BERGER y LUCKMANN, las formas diferentes de vida de las personas son un rasgo social generalizado, por lo que esta característica se expande en las relaciones entre las personas, en los encuentros entre unas y otras diferencias, formando una sociedad de diferencias que interactúan. Las formas plurales de vida, pues, salen de la reserva, de los barrios, de la clandestinidad, de la anulación por una falsa unidad y los encuentros resultan inevitables<sup>254</sup>. La participación es el motor de exfoliación de los distintos intereses, es el punto de encuentro entre los mismos, pues las relaciones humanas derivan en relaciones de intereses.

---

<sup>254</sup> BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas, señalan que el pluralismo característico de la sociedad moderna está guiado por el cruce permanente e inevitable de las diferencias, la convivencia de los diferentes grupos y prácticas de vida ya no se encuentran separados espacialmente en Estados, en barrios, en los conocidos guetos, ni tampoco actúan en esferas estrictamente separadas. “Los encuentros o, en determinadas circunstancias, los conflictos entre distintos sistemas de valores y cosmovisiones se hacen inevitables”. En: *Op. Cit.*, p. 19.

La participación traslada así la complejidad social al escenario político, donde ha de tenerse en cuenta que, si el pueblo no es una entidad estática, ni mucho menos comprende a individuos aislados unos de otros, sino que es la continua comunicación e interacción entre ellos lo que lo define como sociedad<sup>255</sup>, la participación es la expresión política de tal encuentro e interrelación. Así, de la misma manera en que cada individuo no es una fórmula estática con opiniones y decisiones preestablecidas y permanentes<sup>256</sup>, asimismo la participación política es dinámica y en cierto sentido relativa a las condiciones concretas de los individuos. De allí la dificultad de extraer reglas generales y conceptos abstractos inmutables.

No es, pues, poca la dificultad a la que se enfrenta la democracia cuando el ejercicio del poder está dirigido por esta composición participativa. Y es que, en últimas, este encuentro va más allá de la mera diferencia y no resulta del todo pacífico cuando la complejidad social y los fuertes posicionamientos individuales y grupales producen encuentros y oposiciones entre las participaciones<sup>257</sup>. A este punto, resulta indispensable pasar a reflexionar sobre la toma de decisiones en democracia, esto es, sobre cómo se pueden conmensurar las participaciones políticas de la ciudadanía en voluntad general. No se puede apartar la vista de la participación política como forma de expresión de intereses dispersos y de la necesidad de establecer puntos de encuentro entre los mismos. Al respecto, HABERMAS hace una importante distinción entre las normas morales y las jurídicas, y explica que, a diferencia de aquellas, éstas no pueden contemplarse desde una perspectiva abstracta de las materias que regulan. El escenario colectivo al final se traduce en aspectos concretos de la vida, y ya no en la antigua idea de identidad común. Para ello, explica el

---

<sup>255</sup> Como explica SIMMEL. Georg: un grupo de personas no forma sociedad porque exista en cada una de ellas por separado un contenido de vida objetivamente determinado, o que le mueva individualmente. Sólo cuando la vida de estos contenidos adquiere la forma del influjo mutuo, sólo cuando se produce una acción de unos sobre otros —inmediatamente o por intermedio de un tercero—, es cuando la nueva coexistencia espacial, o también la sucesión en el tiempo, de los hombres, se ha convertido en una sociedad”. En: *Sociología 1: estudios sobre las formas de socialización*. Op. Cit., p. 17.

<sup>256</sup> Respondiendo a una pregunta en una entrevista dice BERLIN, Isaiah: “El ser humano no puede existir para una única finalidad, las finalidades del hombre son muchas, y algunas de ellas en conflicto con otras, hay que elegir entre ellas. No se puede tener la libertad y la libertad absoluta (...) Existe a priori una realidad: no puedes tenerlo todo. Hay que elegir, y con cualquier elección que hagas, pierdes algo. Y la pérdida es siempre triste. En: Entrevista con Isaiah Berlin. Op. Cit., p. 6.

<sup>257</sup> Según el profesor SARTORI, Giovanni, el pluralismo no se queda en la simple y llana diferencia social, sino que en las sociedades modernas tiene que ver con la interacción de estas diferencias, y en la posibilidad de cada una de reafirmarse ante las demás. Si bien, dice SARTORI, el pluralismo tiene de suyo la tolerancia por las opiniones distintas, su contenido no se agota con el respeto por lo distinto; además reconoce que cada forma de vida afirma un valor propio. En su obra: *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Op. Cit., pp. 17-19

autor, es perentorio plantearse quiénes son los participantes de la colectividad y cómo quieren vivir<sup>258</sup> y, ahí sí, tomar las decisiones públicas que requiere el funcionamiento de cualquier forma de gobierno.

Lo anterior supone una pausa en la concreción de la democracia, un estadio previo al inicio del procedimiento democrático, toda vez que la voluntad general, en términos habermasianos, requiere poner las cosas claras, o más precisamente, poner los sujetos claros; y definir *quiénes son los participantes de la colectividad y cómo quieren vivir*. Esto supone una exteriorización de las individualidades, sacarlas de la trinchera, de la táctica negociadora desde el mero egoísmo y satisfacción de pasiones, en términos hobbesianos<sup>259</sup> y llevarlas al escenario público. Se trata, esto es, de llevar las pretensiones egoístas al espacio colectivo, sin que por ello dejen de ser egoístas, pero sí pasen a estar disponibles para el discurso participativo común. Habrá pues que expulsar los intereses de las zonas de individualidad para que se conviertan en intereses colectivos, no porque todas las personas los compartan, sino porque pasan a describir el punto de partida que determinará el proceso de toma de decisiones, de las decisiones comunes.

A partir de ello, lo que sigue es el ejercicio mismo del poder, de participación y toma de decisiones, y que se abordará en el siguiente acápite. Se partirá en él de un fundamento político-realista, jurídico-social que haga posible atemperar, en términos de HABERMAS, la tensión entre facticidad y validez. En efecto, y de un lado, el procedimiento democrático de creación normativa es condición para la premisa según la cual “el Estado de derecho no puede describirse de modo adecuado, tampoco empíricamente, sin referencia al a dimensión de validez del derecho, y a la fuerza legitimadora que tiene la génesis

---

<sup>258</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Op. Cit., p. 222.

<sup>259</sup> En tal sentido en el Capítulo XVI del *Leviatan*, Hobbes desarrolla la idea de que el individuo (ser real) crea un ente artificial destinado a la protección de su propia individualidad, en donde el único propósito es la satisfacción de los deseos personales. En: *Op. Cit.*

Es lo que se puede entender como individualismo instrumental y que MACPHERSON, C.B., acuñó como *individualismo posesivo*, en una visión de mercado, pero que en todo caso se parte de una idea del individuo y del poder en sociedad, en el sentido que: “Todos los hombres, en sociedad (y también en el estado de naturaleza hipotético), buscan más poder, pero no porque tengan un deseo innato del. El hombre innatamente moderado que vive en sociedad puede buscar más poder simplemente para proteger su nivel presente”. En: *La teoría posesiva del individualismo. De Hobbes a Locke*. Madrid: Editorial Trotta, 2005, p. 50.

Sobre el punto, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago retoma el individualismo posesivo, que conduce a que el único propósito del poder político es “el mantenimiento del orden en el sistema de relaciones de intercambio y la protección de la propiedad” Tomado de: El pretendido “individualismo posesivo” de las teorías de Hobbes y Locke. En: *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, 1998, pp. 259-278, p. 265.

democrática del derecho”<sup>260</sup>. De otro lado, y a la vez, esta génesis democrática está fundamentada, previa a su validez procedimental, en lo que el autor ubica al otro extremo de la tensión como la “facticidad social de los procesos políticos”<sup>261</sup>. En los términos aquí desarrollados, la facticidad social estará garantizada por una composición del discurso a partir de los intereses dispersos. Esta etapa pre-jurídica permitirá, entonces, que los intereses sean el sustrato de la voluntad general, al igual que cada persona lo es del pueblo.

#### 4. La voluntad general: una reconciliación de participaciones

Como se venía anticipando, la gran complejidad del ejercicio del poder democrático radica en la concreción de la pluralidad, de las múltiples participaciones que expresan intereses dispersos en la concreción jurídica de normas que expresen la voluntad, una sola voluntad, si bien compleja, del pueblo como sujeto soberano. Si se pudieran obviar todas las páginas anteriores, parecería conveniente hacerse con una postura que solucionase esta dificultad en la reducción de un concepto general como el interés general, o decir que, no obstante el pluralismo y la dispersión de intereses, el ejercicio del poder es una actividad imparcial que hace posible que los individuos se deshagan de sus intereses particulares. Sin embargo la realidad plural y la reconciliación democrática entre el ámbito privado y el público a través de la participación política terminan por marginar la idea abstracta de la imparcialidad de un interés común en tanto escenario de la toma de decisiones. En este sentido YOUNG explica que quien razona imparcialmente se debe abstraer de las experiencias particulares y de los apasionamientos, deseos, sentimientos, intereses y compromisos<sup>262</sup>. Así, en definitiva, acotar el ideal del sujeto imparcial significa negar la diferencia como característica social ineludible<sup>263</sup>, idea que aquí ya se dejó bastante explícita cuando se habló del pluralismo y de los intereses dispersos.

---

<sup>260</sup> *Ibidem*, pp. 363-364.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 364.

<sup>262</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, pp. 172-177.

<sup>263</sup> La imparcialidad niega la diferencia, según YOUNG, Iris Marion, de tres maneras. En primer lugar niega la particularidad de las situaciones y las trata todas con la misma regla moral universal. En segundo lugar, un punto de vista imparcial requiere apartar la situación de la persona en particular, abstrayéndose de cualquier apasionamiento y la heterogeneidad dada por los sentimientos, de las necesidades e inclinaciones, así “esta razón se presenta como opuesta a los deseos y la afectividad que diferencian y particularizan a las personas”. Y en tercer lugar reduce la pluralidad de los sujetos a una subjetividad compartida, en la medida en que la razón imparcial aborda un punto de vista que cualquiera y

Hablar de un interés general e imparcial, pues, niega la realidad social y hace oídos sordos a la participación política de la ciudadanía y sus intereses dispersos. Las normas jurídicas que pretendan hacerlo valer tendrían muy escaso margen, más allá del cual poco tendrán que ver con el titular del poder y con la realidad reglada. En definitiva, YOUNG aclara que “[e]l intento por adoptar una perspectiva imparcial y universal sobre la realidad deja atrás las perspectivas particulares de las que ésta surge, y las reconstruye como mera apariencia opuesta a la realidad captada por la razón objetiva. La experiencia de estas apariencias, sin embargo, es en sí misma parte de la realidad”<sup>264</sup>. Por lo que el proceso de toma de decisiones no puede partir de un escenario abstracto y ficticio de personas que se reúnen y dejan de lado sus individualidades para asumir una postura imparcial. Esta, como comenta YOUNG, es la postura que rige en teorías liberales, como el conocido planteamiento rawlsoniano, en el que pese a partir de una pluralidad de los sujetos, sobre ellos se tiende el velo de la ignorancia que elimina cualquier posición diferenciadora entre ellos, siendo todos mutuamente desinteresados y ajenos a cualquier influencia<sup>265</sup>.

Frente a posturas como esta, lo que aquí se defiende es que el ejercicio del poder, para que sea democrático, debe partir del sustrato pluralista del pueblo, que es el encuentro de las diferentes participaciones individuales, que expresan los intereses dispersos de la realidad, y en esta lógica la toma de decisiones sólo puede encontrar diferencias y puntos de vista parciales, pues “nadie puede adoptar un punto de vista que sea completamente impersonal y desapasionado, que esté completamente separado de cualquier contexto o compromisos particulares”<sup>266</sup>. Y es que todas las personas parten de una realidad, es imposible adoptar un punto de vista no situado, por lo que, ya situado, no puede ser universal, distanciarse y entender todas las demás perspectivas<sup>267</sup>. Lo cual implica que la voluntad general del pueblo será la composición concreta de las distintas miradas de un mismo aspecto, teniendo en cuenta que cualquier tema objeto de regulación estará valorado según los distintos intereses dispersos de la sociedad y la mirada que de tal tenga cada persona y cada grupo<sup>268</sup>.

---

todas las personas racionales podrían adoptar, “precisamente abstrayéndose de las particularidades de la situación que los individualiza”. *Ibidem*, p. 175-179.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>268</sup> Un ejemplo cinematográfico se halla en la producción de dos películas de cine realizadas por Clint Eastwood sobre la toma de la isla japonesa Irow Jima a cargo de las fuerzas aliadas en el final de la Segunda Guerra Mundial. En la primera

La tarea decisional resulta sumamente compleja. Es innegable que la decisión sobre una política expresada en una norma jurídica está subordinada a la complejidad evidente de que así como no existe *el pueblo* como unidad homogénea, tampoco existe una opinión o bien común en la toma de decisiones. El ejercicio del poder está determinado por el contenido plural del pueblo, por el hecho de que cada persona o cada colectivo tienen diferentes **intereses** respecto a las distintas políticas públicas.

Pero esta situación no significa que, en tanto que el pueblo no tiene una postura única e imparcial, no pueda manifestar una voluntad concreta. El reto democrático es lograr armonizar en una norma jurídica el encuentro de participaciones, las cuales hallan un límite en la necesidad práctica de la toma de decisiones, es decir, en lograr concentrar las distintas participaciones y de ellas crear una nueva voluntad en la que puedan convivir las voluntades individuales y grupales en una voluntad común. Así explica MARTÍ, desde una perspectiva de democracia radical, que la visión pluralista de la sociedad cambia la concepción del «yo» por el «nosotros», y requiere tener en cuenta la existencia del «ellos», esto es, opositores de las propias ideas con el pleno derecho a oponerse. Debe, entonces, encontrarse un sentimiento de identidad colectiva que integre las diferentes formas y movimientos sociales alrededor de los principios de igualdad y libertad<sup>269</sup>.

La llamada voluntad colectiva así entendida parte, entonces, de la necesidad de reconciliar los intereses dispersos que son el sustento previo de la actividad procedimental democrática. Lo que de suyo lleva enseguida al cuestionamiento sobre cuáles son los intereses que han de llevarse al debate público. Sobre ello, también MARTÍ expone su punto de vista, que resulta ciertamente disonante con el desarrollo de estas líneas. El autor señala que si bien resulta inviable partir de la objetividad o de un interés común, la toma de decisiones democráticas no encontraría legitimación a partir de las preferencias exclusivamente auto-interesadas. Según MARTÍ, la legitimación proviene de un concepto colectivo que permita a las personas

---

película (*Flags of our fathers*) se enseña la perspectiva de los marines del ejército de los Estados Unidos de América, su odisea y las muertes que sufren para lograr tomarse la isla; y el segundo rodaje (*Letters from Iwo Jima*) lo hace desde el esfuerzo y penalidades sufridos por los soldados japoneses que quieren defender su territorio. Cada una de las películas, a grandes rasgos, permite apreciar comportamientos despiadados, heroicos y piadosos en cada uno de los bandos; enseña la posición de los militares que reciben órdenes y se encuentran sometidos a órdenes al costo y miedo de perder la vida. Resulta difícil posicionarse a favor de uno u otro bando cuando cada película enseña los motivos e intereses justificados en cada una de las posiciones.

<sup>269</sup> MARTÍ, José Luis. *Op. Cit.*, pp. 71-73.

discutir racionalmente. Los intereses que tienen relevancia en la toma de decisiones son aquellos que, según su propia clasificación, tienen contenido objetivo, es decir, los que puedan valer como argumentos en la esfera pública y puedan ser entendidos por las demás personas, excluyendo así los intereses meramente egoístas<sup>270</sup>. Esto, sin embargo, retrotrae la democracia a la diferencia marshalliana entre ciudadanía privada y ciudadanía política a que se hizo referencia en el capítulo anterior, la misma que llevó a apartar a las mujeres en el ámbito privado, excluidas del espacio político y decisonal.

Una posición pluralista en la que cada persona conserva la participación en el poder político no parece hallar un criterio válido o incluso posible para, en términos de MARTI, definir cuáles son los intereses con contenido objetivo o con relevancia en la toma de decisiones, y cuáles son aquellos meramente egoístas, como si el egoísmo, *per se*, estuviera proscrito en el proceso democrático. Una distinción *objetiva* de los temas del discurso va de la mano de la teoría liberal que divide, segmenta, y que por mucho tiempo dejó a grupos y temas al margen de una definición jurídica, como es el caso de la participación activa de las mujeres, de los grupos minoritarios en razón de la raza, orientación sexual, o religión, de los extranjeros en algunos escenarios, etc...

En cambio, las exigencias de la democracia parecen encontrar mayor asidero en el concepto de *neutralidad* habermasiano, según el cual “no sólo la formación informal de la opinión y la voluntad, sino también la regulada por procedimientos, ha de poder extenderse a cuestiones éticas relevantes de la vida buena, de la identidad colectiva y de la interpretación de las necesidades”<sup>271</sup>. Apartarse de la falacia objetiva de jerarquización de los intereses sociales lleva así a que estos puedan ser irrestrictamente ventilados en el escenario de reconciliación, pues “las reservas liberales contra la *deslimitación* del espectro público de temas, resultan superfluas, mientras quede protegida la integridad personal del individuo particular”<sup>272</sup>, a través de derechos como la intimidad personal, el buen nombre o la honra.

La neutralidad, así presentada, no es objetividad, sino que es fruto, no de una valoración objetiva —se repite— sino de la ausencia de valoración de los intereses subjetivos. Se parte

---

<sup>270</sup> *Ibidem*, pp. 73-76.

<sup>271</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, p. 391.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 392.



así de la aceptación de que las posturas sociales son un elemento sobre el cual se fundamenta y funciona el proceso democrático, que el egoísmo o altruismo son puntos de vista adicionales y que, serán utilizados en el procedimiento legislativo.

Esta *deslimitación* se corresponde plenamente con el concepto aquí desarrollado de participación a partir de intereses dispersos, que supone el fundamento fáctico del ejercicio del poder político en el modelo democrático. Así, la *identidad colectiva* a la que se refiere MARTÍ, puede ser entendida como un concepto construido a partir de la *deslimitación* de intereses, entendidos éstos no como un concepto pétreo y arbitrario que está condicionado por aquello que está autorizado (quién sabe por quién) para ser objeto del debate público. En estos términos, como apunta HABERMAS, los límites a los que el procedimiento legislativo puede estar sometido no imponen una restricción temática a los discursos políticos<sup>273</sup>, como discursos de una sociedad que se construye como un estadio fáctico pre-jurídico.

Así las cosas, el pueblo expresa una especie de identidad colectiva, que no es abstracta ni imparcial, sino que, todo lo contrario, resulta de la participación de las distintas realidades, éstas muy parciales y posicionadas. Ahora bien, el encuentro de participaciones debe resultar, como un objetivo común, en la adopción de decisiones concretas. Se cambia la idea de un pueblo pacíficamente homogeneizado en valores abstractos por la de un cuerpo colectivo que es punto de encuentro de las diferencias en el espacio público, que en democracia es un espacio común<sup>274</sup>. Para ser escenario de participaciones y de creación de una voluntad que las incluya y a la vez las concrete en una norma jurídica, este espacio público debe reunir dos requisitos. En primer lugar, estas participaciones deben concurrir en él en las mismas condiciones, en un plano horizontal de igualdad. En segundo lugar, ante la necesidad de tomar decisiones públicas, las participaciones en pie de igualdad deben apuntar al objetivo común de llegar a consensos que permitan integrarlas.

#### **4.1. Concurrencia horizontal de participaciones: una consecuencia de la igualdad política**

---

<sup>273</sup> *Ibidem*, p. 391.

<sup>274</sup> Así lo sostiene MOUFFE, Chantal cuando dice: “Esta definición de un «nosotros» implica la eliminación de una «frontera» y la designación de un «ellos». Esta definición de un «nosotros» siempre tiene lugar, por tanto, en un contexto de diversidad y conflicto”. En: *Op. Cit.*, p. 121.

Como es sabido, la democracia se caracteriza por el autogobierno. En este sentido concluye YOUNG que la democracia es una condición de libertad, entendida como autodeterminación<sup>275</sup>, la cual parte de la capacidad de que sus miembros, el pueblo titular de la soberanía, las personas que lo componen, puedan ejercer individualmente su poder político a través de una participación activa<sup>276</sup>. Como señala YOUNG en torno a la idea de libertad, todas las personas deberían tener el derecho y la posibilidad de participar en la deliberación de las decisiones de las instituciones que les afecten<sup>277</sup>. Lo que evidentemente conlleva un problema material a la hora de que estas participaciones individuales y grupales se encuentren todas a la par, ya que la sociedad está llena de distinciones y privilegios. Explícitamente la misma autora tiene en cuenta que se han generado algunas teorías que expresan escepticismo respecto a una participación colectiva, pues los grupos sociales tienen intereses distintos y difieren en número y privilegios; con lo cual las decisiones pueden terminar por favorecer a unos y segregar a otros. Ante esto YOUNG sostiene que autoras como Amy Gutman aclaran que las instituciones de participación democrática y los procedimientos deben estar limitados por la igual libertad e igualdad distributiva<sup>278</sup>. O lo que ALÁEZ esboza como el principio democrático y que define la “exigencia de que los sometidos al poder estatal puedan participar en forma libre, igual y plural en la creación normativa a la que van a estar sujetos”<sup>279</sup>.

De manera que la libertad, entendida como autogobierno, que se expresa a través de la participación, se encuentra con el reto de afrontar las distintas fuerzas sociales, más cuando éstas no solamente distan en intereses sino en número, en posicionamiento, en instrucción, y en general, en cualquier variable que podría darle más voz a unos que a otros. Por lo tanto, se requiere una igual libertad para la ciudadanía, no para las fuerzas sociales, de lo

---

<sup>275</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, p. 157.

<sup>276</sup> MÁIZ, Ramón concreta esta idea al decir: “la participación política democrática desarrolla, como ya se ha señalado, una dimensión clave: la autonomía de los ciudadanos. A saber: capacidad de juicio crítico y discernimiento libre de manipulación o coacción, pero libre, también, de determinación exhaustiva por la pertenencia de grupo o supuestas preferencias innatas. En definitiva, autodeterminación política, como capacidad superior de juicio informado, como proceso de interacción comunicativa, como acción política, en fin, generadora y transformadora de valores, creencias y preferencias de segundo orden. De su obra: *Ni fórum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia*. En: PORRAS NADALES, Antonio J. (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, p. 77.

<sup>277</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, p. 157.

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>279</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. *Op. Cit.*, p. 11.

contrario se desnaturalizaría la democracia misma. Es en este sentido de igualdad que podría hablarse de homogeneidad en la democracia.

Sobre este aspecto resultan ilustrativos los comentarios de Carl SCHMITT. Si tomamos distancia de sus concepciones, en cuanto que ideólogo del régimen nacional-socialista, a favor de la unidad nacional en el tercer Reich, concepciones excluyentes de la idea de pluralismo, cabe valorar su certero análisis de la igualdad en el ejercicio del poder, de la equiparación política que la democracia supone entre gobernantes y gobernados. Explica SCHMITT<sup>280</sup> que la igualdad democrática es una igualdad sustancial, que determina las demás igualdades que de ella se derivan y desde las cuales todos los súbditos son iguales ante el poder del Estado o gozan de un trato igual frente a la ley, o de iguales derechos. En todo caso —dice SCHMITT— esta igualdad es diferente en las distintas democracias y distintas épocas, pero siempre referida al pueblo del Estado, no en función de la humanidad en general. Y esta igualdad sustancial circunscribe la definición misma de la democracia entendida como la identidad entre dominadores y dominados, que implica que no puede haber en la democracia una relación de superioridad entre unos y otros. De esta forma, continúa el autor alemán, cobra sentido la expresión de que la democracia es una dominación del pueblo sobre sí mismo<sup>281</sup>. Desde esta perspectiva puede hablarse de “homogeneidad”, no de las opiniones, formas de vida o intereses de las personas, sino de su relación con el poder. Lo que con ello se quiere decir es que todas las personas que integran el pueblo están igualmente llamadas a participar del ejercicio del poder político, y así, integrando el concepto de pluralismo en esta igualdad política, resulta posible que la ciudadanía pueda integrar en la voluntad general la pluralidad de contenidos e intereses sociales.

La toma de decisiones parte, entonces, de una conjunción de intereses que acuden en igualdad de condiciones al escenario público. De manera que la igualdad no sólo es una consecuencia necesaria de la visión pluralista de las posibilidades de vida y pensamiento que, en cuanto diferentes, resultan extrañas a cualquier tipo de jerarquía o priorización; también constituye en origen una garantía del pluralismo. Como plantea MOUFFE, la garantía de las individualidades y la contención de una mayoría opresora no pueden

---

<sup>280</sup> SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo. Op. Cit.*, pp. 32-36.

<sup>281</sup> *Ibidem.*

tampoco derivar en la excesiva protección de ciertas individualidades o minorías que terminen por desconocer el mismo pluralismo y se impongan a otras minorías o incluso a una posición mayoritaria. En este sentido, “es importante entender que para que la democracia exista, ningún agente social deberá poder reclamar ningún tipo de supremacía en la *fundación* de la sociedad”<sup>282</sup>. Esta idea deja en claro que el pluralismo y la igualdad de las diferencias no significan una aversión prejuiciosa a las posiciones mayoritarias. De lo que se trata es más bien de suponer que todas las diferencias (sean mayoritarias o minoritarias) tienen la posibilidad de hacer parte del ejercicio del poder político en la toma de decisiones. El pluralismo, entonces, hay que decirlo con énfasis, no es una lucha de las minorías contra las mayorías, sino el reconocimiento de una realidad social basada en las evidentes diferencias y la equiparación entre unas y otras —no obstante que esta equiparación permita, como consecuencia, la contención de situaciones de opresión y de desigualdades justificadas en un criterio meramente cuantitativo—.

La igualdad participativa se funda democráticamente en la titularidad compartida del poder y su ejercicio indiscriminado por todos los miembros de la colectividad. Es, en definitiva, garantía de libertad, tanto en el plano individual como en el plano colectivo del autogobierno del pueblo. Todo esto debe tener reflejo en la realidad<sup>283</sup>. El objetivo es que la ciudadanía acuda sin distinción a la exposición política de sus intereses, el encuentro del “yo” con el “ellos”, de ahí que se pueda hablar de alguna manera y finalmente del “nosotros”. Antes, para que se pueda hablar de pueblo plural y gobernante, debe tenerse en cuenta la igualdad de y frente al poder. Y la igualdad implica el rechazo a que en medio del pluralismo, una voluntad, un interés, se imponga sobre el resto. Así lo confirma el teórico de la democracia Robert DAHL cuando dice que el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por “*su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos*”<sup>284</sup>. En este sentido, apunta el autor, esta virtualidad de la democracia para responder sin distinciones a las preferencias de

---

<sup>282</sup> MOUFFE, Chantal. *Op. Cit.*, pp. 204-205

<sup>283</sup> Se trata de hacer valer la igualdad material, en el sentido de que la participación política, la consciencia de esta potestad y la calidad de este ejercicio dependen evidentemente de factores pragmáticos que pueden determinar que en la práctica esta igualdad sea apenas un tímido reflejo. Los discursos políticos sólo tendrán alcance y peso en la comunicación democrática en la medida que las personas tengan capacidad material de difundirlos. Así lo sostiene HABERMAS Jürgen, y agrega: “sólo bajo condiciones de una participación extensa y activa, y a la vez *diseminante* y *dispersante*. Y ésta exige, a su vez, el trasfondo de una cultura política igualitaria, desnuda de todo privilegio debido a educación, de una cultura que se haya intelectualizado a todos los niveles y en toda su latitud”. En: *Facticidad y validez. Op. Cit.*, p. 616.

<sup>284</sup> DAHL, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 2009, p. 13.

sus ciudadanos, requiere de un escenario de igualdad de oportunidades en el que se pueda: “1. Formular sus preferencias. //2. Manifestar públicamente dichas preferencias ante los partidarios y ante el gobierno, individual o colectivamente, //3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido del origen de tales preferencias”<sup>285</sup>.

Es a lo que HABERMAS se refiere como el derecho a iguales derechos de los miembros de la comunidad jurídica y que presupone un colectivo “delimitado en el espacio y en el tiempo, con el que sus miembros se identifiquen y al que puedan imputar sus acciones (de ellos) como miembros de un mismo contexto de interacción”<sup>286</sup>. Son, entonces, las personas componentes del colectivo en posición de igualdad las únicas y sin excepción llamadas a confirmar el aparato legislativo que las ha de gobernar; o, en términos democráticos, sólo a ellas, titulares del poder, comprende el ejercicio del autogobierno.

Para garantizar esta situación de igualdad, los poderes públicos deben tener en cuenta todas y cada una de las posturas sin preferencia objetiva. Como sustenta el profesor PÉREZ ROYO, la igualdad como principio rector del Estado determina “(...) la exclusión de toda relación de dependencia personal, de toda relación de supra o subordinación política entre los individuos. Nadie está por encima o por debajo de nadie. Todos están en pie de igualdad”<sup>287</sup>. De lo cual se deriva que las decisiones políticas no pueden ser el resultado de una imposición (por la fuerza, el voto o incluso la dialéctica), debiendo fijarse la atención en las imposiciones que sean fruto de ventajas en las condiciones de los individuos, como las sociales o económicas, que puedan influir en posicionamiento y herramientas políticas<sup>288</sup>. En este sentido, dice el profesor SPANTAGATI, la idea de pluralismo se contrapone al dominio de una clase que imponga sus intereses como los intereses generales de la sociedad<sup>289</sup>. El punto de partida igualitario en la toma de decisiones es un reflejo, pues, de un estado social

---

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>286</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. *Op. Cit.*, p. 200.

<sup>287</sup> PÉREZ ROYO, Javier. *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>288</sup> Dice MÁIZ, Ramón que “[s]i el ingreso, la riqueza de los ciudadanos son también recursos políticos, y no están distribuidos equitativamente ¿cómo podrían los ciudadanos ser iguales en el plano político? Y si no lo son ¿cómo puede existir la democracia? La igualdad, dicho de otro modo, deviene dimensión básica, intrínseca de la libertad. En: *Op. Cit.*, p. 66.

<sup>289</sup> SPANTAGATI, Federico. *Glieffetti del pluralismo*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 1998, p. 7.

en el que se reconocen las diversidades y se anulan las imposiciones de unas sobre otras<sup>290</sup>. Así considerado, el pluralismo se presenta como el resultado final de una evolución desde el antiguo modelo del dominio de clases. Este tránsito, explica SPANTAGATI, se efectúa debido a una concomitante modificación en el comportamiento de los intereses sociales y del poder. A medida que se reducía el dominio de una clase, sexo, raza, o cualquier otro estrato social, los intereses subjetivos iban perdiendo temor reverencial frente al poder que existía en la sociedad burguesa<sup>291</sup>.

En la democracia, entonces, las participaciones y los intereses expresados se encuentran y se equiparan, como señala MARTÍ, con base en la igualdad en lo que concierne a su influencia política<sup>292</sup>. La igualdad es así el punto de partida en el encuentro de las diferencias, y justamente esta equiparación de las participaciones es el primer elemento a tener en cuenta a la hora de adoptar las políticas públicas. Ciudadanas y ciudadanos están así llamadas/os a ejercer el poder a través de la participación política en condiciones de igualdad —política—, de modo que, sin encontrar un interés más importante que otro, se ven en la necesidad colectiva de ponerse de acuerdo para lograr tomar decisiones. Así, el poder trasciende la esfera individual y requiere el encuentro de intereses y la solución de la igualdad en decisiones concretas<sup>293</sup>.

La igualdad se erige así en principio legitimador del poder democrático, en cuanto permite dar la misma oportunidad y valor a todas las participaciones, pero también dificulta en democracia el ejercicio del poder, dificultad que ciertamente en una monarquía, por ejemplo, o en una dictadura, no existe. En la democracia, en cambio, la igualdad sustancial de la ciudadanía determina una concurrencia horizontal de participaciones distintas (en su

---

<sup>290</sup> Según SPANTAGATI, Federico, en otro tiempo el dominio de clase de la burguesía se expresaba, no sólo con la imposición de sus intereses, sino con la administración de los demás intereses de la sociedad, que debían comparecer frente a esta clase social para solicitar, esperar su reconocimiento. Como señala SPANTAGATI, la presencia de los demás intereses y su presión para ser reconocidos eran a la vez un reforzamiento del poder de la misma burguesía. Todavía en el la primera mitad del siglo XX la sociedad estaba estructurada según el predominio de la clase burguesa; hasta la primera guerra mundial por la clase alta, y posteriormente por una pequeña burguesía. Pero paulatinamente las relaciones en la sociedad han cambiado, sino totalmente, caso por caso en ciertos lugares, o en ciertas materias, o ámbitos. En: *Ibidem*, pp. 9-11.

<sup>291</sup> En: *Ibidem*, p. 8.

<sup>292</sup> MARTÍ, José Luis. *Op. Cit.*, pp. 68-70.

<sup>293</sup> El profesor MARTÍ, José Luis hace un análisis de las diferentes formas como en una democracia pueden entenderse los intereses según se alejan o se acercan a la idea de un interés general. Desde una perspectiva meramente liberal, parecen ser un bien más del mercado que pone en competencia a las diferentes élites, de manera que los diferentes intereses siguen las leyes egoístas de la demanda y la oferta a través del voto como fórmula de toma de decisiones su propuesta y definición a través del voto. En: *Ibidem*, pp. 66-67.

contenido) e igualitarias (en su valoración). Esta igualdad de valoración obliga a la adopción colectiva de las normas de funcionamiento de esa misma colectividad<sup>294</sup>. Y es que, “[s]i todas las personas son iguales en su capacidad para la razón, la empatía y la creatividad, y si todas las personas son de igual valor, parece seguirse que las decisiones acerca de las reglas y políticas que guían su vida cooperativa, deberían ser formuladas por todas ellas colectivamente”<sup>295</sup>. La voluntad general, se perfila como una voz colectiva con muchos sonidos, y que para la producción normativa debe armonizar las distintas participaciones respetando la concurrencia horizontal. Pero entonces, ¿cómo se toman decisiones normativas frente a esta concurrencia horizontal?

#### 4.2. El consenso integracionista

La concurrencia horizontal de las participaciones que supone la igualdad en el poder político, impide que alguna persona, o algún grupo (pequeño o mayoritario) se sobreponga al resto, y se encargue de tomar las decisiones por todas las demás (o contra todas las demás). La facultad decisora, entonces, encuentra que las decisiones deben ser tomadas con la aquiescencia de todos los miembros del pueblo, para que haya un pronunciamiento —en sentido democrático— de todo el colectivo, y no de una parte de él. Con esto no se quiere decir —y contradecir todas las páginas ya escritas— que el pueblo en medio de su diversidad tenga una voz absoluta que hable por todos los miembros, pues como se reitera en palabras de HABERMAS, el pueblo no está dotado de voluntad o consciencia, ni es capaz, en su condición de colectivo, de tomar decisiones y de emprender acciones<sup>296</sup>. De lo que se trata, y por la exigencia de la igualdad de participaciones, es de que las decisiones sean tomadas, no por *el* colectivo en abstracto, sino por *todas* las personas que forman parte de él.

---

<sup>294</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, p. 157.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 191.

<sup>296</sup> Cuando HABERMAS, Jürgen, se refiere al choque entre las visiones individualistas y colectivistas en la formación de la voluntad y que han dado como resultado el abandono de una concepción holística de la práctica política, y la integración de los individuos como partícipes en la creación de las leyes que deben obedecer para su propia convivencia. En: *Facticidad y validez. Op. Cit.*, p. 595.

A este punto se tiene que, para la traducción de decisiones políticas concretas en normas jurídicas específicas, el ejercicio del poder compuesto de las participaciones debe ponerse de acuerdo. Debe hacerlo, no como una forma de cercenar la heterogeneidad social, sino como una expresión de ésta, mediante la propuesta democrática de normas jurídicas concretas donde el pluralismo y los intereses dispersos se hagan presentes. Al respecto NINO habla de una unanimidad como resultado de la participación general en igualdad de oportunidades. No se trata, dice NINO, de que todos piensen igual o tengan los mismos intereses, sino de que una propuesta sea discutida argumentativamente y se consiga arribar a una solución aceptada por unanimidad, de modo que, al ser aceptada por todos, gozará del carácter de imparcialidad y de adecuación moral<sup>297</sup>.

La idea de NINO es una solución interesante, pues plantea una convivencia entre las diferencias propias de la sociedad y la posibilidad de tomar decisiones en las que todos resulten de acuerdo —atendiendo con ello a la concurrencia horizontal de participaciones— Por otro lado, esta propuesta también puede parecer ambigua cuando habla de unanimidad. Pensar en unanimidad lleva automáticamente a pensar en la ausencia de discrepancias de la que habla la semántica del término<sup>298</sup>, en la ausencia del disenso y las diferencias, en la imparcialidad objetiva, es decir, lleva al terreno del utópico social. De hecho, el adjetivo *unánime* se refiere a un conjunto de personas “que conviven en un mismo parecer, dictamen, voluntad o sentimiento”<sup>299</sup>. Y, como ya se ha reiterado, ello es impensable cuando se habla de pluralismo. Por eso el término que parece más apropiado es el de *consenso*, que hace referencia a un “[a]cuerdo producido por el consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”<sup>300</sup>. La misma definición de consenso deja entender que es un producto, realizado por **todos** los miembros del grupo. En términos de NINO esta sería la unanimidad, pero no como punto de partida sino como punto de llegada; es decir unanimidad *a posteriori*, en la decisión, como resultado de la combinación de posibilidades y la comunicación y argumentación de las distintas participaciones.

---

<sup>297</sup> NINO, Carlos Santiago. *Op. Cit.*, pp. 166-167.

<sup>298</sup> La definición de unanimidad en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. En: <http://lema.rae.es/drae/?val=unanimidad> (Consultado el 21 de enero de 2014).

<sup>299</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. En: <http://lema.rae.es/drae/?val=unanimidad> (Consultado el 21 de enero de 2014).

<sup>300</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. En: <http://lema.rae.es/drae/?val=consenso> (Consultado el 21 de enero de 2014).



En esta actividad consensual se materializa el ejercicio del poder democrático: se concreta la pluralidad en una disposición normativa, en la que las diferencias no son anuladas sino que constituyen el punto de partida para llegar a consensos que las reconcilien. Y en efecto, MOUFFE sostiene que el consenso en torno a la idea de la democracia pluralista resulta deseable, pero no cree que tal consenso pueda estar basado en la racionalidad y unanimidad que manifieste un punto de vista imparcial, pues considera inviable partir de actores racionales amparados por “el velo de la ignorancia” o por un “diálogo neutral”. Para la autora el reto consiste en desarrollar y multiplicar “los discursos, las prácticas, los «juegos del lenguaje» que constituyen «posiciones subjetivas» democráticas, en tantas relaciones como sea posible. El objetivo es restablecer la hegemonía de los valores y las prácticas democráticas”<sup>301</sup>.

En este punto parece que la autora perdiera la esperanza en el consenso, al afirmar que las prácticas democráticas no pueden desconocer el rol constitutivo del conflicto y del antagonismo, ni el hecho de que las diferencias sean irreductibles. Para MOUFFE el pluralismo debe ser “tomado en serio”, manifestado en pluralismo de culturas, de sujetos, de elecciones individuales y concepciones del bien. En conclusión, dice MOUFFE, un proyecto de democracia plural debe tener en cuenta la irreductibilidad del mismo pluralismo, y el componente hostil y violento del conflicto, justamente para explorar la manera en que estas fuerzas “puedan ser desactivadas y desviadas para hacer posible un orden democrático plural”<sup>302</sup>. Y es en esta última afirmación donde podría pensarse que reside una dificultad para hacer plausible la realización de un consenso, si es que se entiende la idea de consenso como la necesidad de reducir las diferencias, o de desactivar las fuerzas sociales y llevarlas a la unanimidad para hacerlo posible. Pero no es lo que aquí se entiende de la postura de MOUFFE, toda vez que al afirmar la irreductibilidad no se halla desánimo o pesimismo, sino que se parte, tal y como aquí ya se ha dicho en reiteradas oportunidades, de la existencia de tensiones, de las diferencias sociales. Esta aceptación de su irreductibilidad de las diferencias, el *tomárselas en serio*, es lo que las ubica como el fundamento de las decisiones, por lo que el objetivo del proceso democrático es lograr integrarlas en una sola decisión, lo que encuentra sustento en la afirmación de MOUFFE de

---

<sup>301</sup> MOUFFE, Chantal *Op. Cit.*, p. 207.

<sup>302</sup> *Ibidem*.

desvirar las fuerzas sociales para hacer posible el orden democrático. No parece de recibo, entonces, entender la desactivación de estas fuerzas como una anulación, sino más bien como un apaciguamiento del conflicto violento, para así lograr reconciliarlas en una decisión.

Evidentemente el consenso será más o menos difícil de abordar según el tipo de sociedad o la decisión en cuestión. Por ejemplo, se puede presumir que a un pueblo de menor tamaño le resultará más sencillo el ejercicio del poder, pues como señalan OGBURN y NIMCOFF, “[e]s más fácil lograr el acuerdo en un grupo pequeño que en uno grande”<sup>303</sup>; de hecho, “(...) las pequeñas sociedades tribales son, en general, más homogéneas que los grandes estados modernos”<sup>304</sup>. Sólo que esta reflexión resulta poco significativa en orden a las grandes dimensiones que caracterizan las sociedades actuales, por lo que el factor definitivo para un consenso parece ser la identificación de las coincidencias y disidencias entre los participantes. Sobre ello HABERMAS, en un comentario a la teoría de la justicia rawlsiana, resalta que ésta debe contar con una diversidad de formas y planes de vida sobre los que cabe esperar el **disenso**. No obstante, HABERMAS es “optimista” al concebir un estrecho círculo de cuestiones político morales básicas, en torno a las cuales se llegaría a un consenso si se “buscan principios o normas que encarnen intereses susceptibles de universalización”<sup>305</sup>. En este punto, resulta tan conveniente la idea de una sociedad pequeña homogénea, donde no se requiera una actividad de consenso, como la posibilidad planteada por HABERMAS de que, efectivamente, haya ciertos temas en los que se alineen intereses comunes o asimilables. No es éste, sin embargo, el escenario cotidiano, o por lo menos no es el que aquí interesa, y que pretende hacer énfasis en la complejidad y el disenso como puntos de partida para la búsqueda del consenso a través de la reconciliación, y no de una anecdótica universalización. En mejores términos, vale la pena volver sobre las palabras de SANTAOLALLA:

“Si éste —el pueblo— fuese absolutamente homogéneo, no haría falta el consentimiento de todo él. Bastaría el de uno solo de sus miembros, en la inteligencia de que su testimonio sería igual al de los demás. De ahí su dificultad y grandeza del gobierno democrático, pues supone

---

<sup>303</sup> OGBURN, William F.; NIMCOFF, Meyer F. *Op. Cit.*, p. 156.

<sup>304</sup> *Ibidem*.

<sup>305</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. *Op. Cit.*, p. 125.

governar con el consentimiento de individuos que están enfrentados por distintas concepciones y objetivos”<sup>306</sup>.

Para hablar de consenso, entonces, hay que partir del reconocimiento del disenso esperado en una sociedad pluralista. El vínculo entre pluralismo y consenso, entonces, resulta inevitable en una concepción democrática del poder. Como apunta SARTORI el pluralismo implica diversificación del poder en grupos independientes pero no exclusivos. El autor italiano, reconcilia el conflicto propio del pluralismo y el consenso, pues la “dialéctica del disentir” presupone consenso y en parte adquiere intensidad de conflicto<sup>307</sup>. Y es en este sentido que el consenso se aparta de la unanimidad y logra convivir con la idea pluralista de la sociedad, dentro de la cual resulta inevitable el conflicto de intereses. De manera que siguiendo a SARTORI, la toma de decisiones democráticas se acerca más por la vía del consenso y se aleja de una idea de unanimidad, pues el consenso pluralista se basa en el proceso de ajuste “entre mentes e intereses discrepantes”<sup>308</sup>, y es este el ajuste que reclama una sociedad que pretende autogobernarse.

Esta convivencia se justifica en que precisamente el disenso entre los intereses dispersos propio de una sociedad pluralista termina por ser la base misma del consenso, pues las múltiples voluntades que disienten conforman y pasan a ser parte de la nueva voluntad: la voluntad general<sup>309</sup>. Esto significa afrontar el disenso como una situación normal, que se supera a través de la deliberación racional que permita reconciliar —que no eliminar— las diferencias en soluciones nuevas, de modo que es la propia existencia de los desacuerdos la que justifica una conducta deliberativa<sup>310</sup>. La integración estará sujeta, entonces, a los diferentes tipos de componentes que formen parte de la discusión racional. De manera que resulta imprescindible que el encuentro de participaciones atraviese una discusión destinada a la búsqueda de puntos de encuentro. Al respecto dice HABERMAS que, ante una problemática, las convicciones resultan sostenibles o rebatibles a través de las razones

---

<sup>306</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>307</sup> SARTORI, Giovanni. La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. *Op. Cit.*, pp. 35-36. Esta posición incluso queda reforzada si se tiene en cuenta que SARTORI es un defensor de la regla de la mayoría. A propósito de lo cual, en las páginas citadas anteriormente, el autor señala que es el consenso sobre las reglas de la resolución de conflictos el que lo auto-limita en un escenario de conflicto pacífico (como la regla de la mayoría),

<sup>308</sup> SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Op. Cit.*, p. 37

<sup>309</sup> MARTÍ, José Luis, explica el punto a partir de una idea al decir que una democracia de tipo deliberativo que tiene como objetivo ideal el consenso razonado, “no es insensible al hecho ni al valor del pluralismo y de los acuerdos básicos, sino que al contrario se nutre de ellos”. En: *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 28.

expuestas<sup>311</sup>. Para el autor alemán la validez de los hechos sociales está siempre supeditada a la aceptación de las razones de cada contexto, lo que lleva a que esté siempre expuesta al «riesgo» de ser desacreditada por mejores razones<sup>312</sup>. En estos términos se podría decir que el ejercicio del poder —a partir del encuentro de participaciones hacia la búsqueda de consensos— es una actividad de comunicación continua, ya que cada decisión adoptada en conjunto está siempre abierta a ser controvertida a la luz de nuevos intereses y nuevas razones. Es lo que HABERMAS denomina un nuevo hecho social: la comunicación intersubjetiva de las propias experiencias y argumentos dan como resultado convicciones comunes que se convierten en nueva fuerza motivadora colectiva<sup>313</sup>.

En el encuentro entre las diferencias, su comunicación, deliberación racional y negociaciones se abre la posibilidad de llegar a consensos. Este es un proceso de reconciliación que, como ya se indicó, parte de, y permite superar, la concurrencia horizontal de las participaciones y que, en términos de HABERMAS, se postula como un límite insalvable, en orden a que las personas tengan “iguales oportunidades de participar en las negociaciones y durante las negociaciones les otorguen iguales oportunidades de ejercer mutuamente influencias unos sobre otros (...)”<sup>314</sup>. Y es en este sentido que el consenso responde a las exigencias democráticas, toda vez que las personas, en igualdad de condiciones de participación como cotitulares del poder, no pueden ser excluidas de la conformación de la voluntad general y, al tiempo, están forzados a permitir la inclusión “del otro”, con mayor o menor intensidad según el resultado de tales negociaciones.

El proceso deliberativo de formación del consenso será, pues, no una lucha en busca de la imposición de unos intereses sobre otros, sino una forma de construcción de la voluntad general a partir de que las participaciones que deliberen en condición de igualdad y en ese sentido puedan influir en la decisión final. Como explica MARTÍ, la influencia política en la decisión dentro de un contexto deliberativo está determinada por la capacidad de participar efectivamente en el proceso argumentativo, lo que ubica a las personas en un plano de igualdad en cuanto a la “posibilidad de determinar la agenda de discusión, de presentar los propios argumentos y que éstos sean tomados en consideración, de criticar los

---

<sup>311</sup> HABERMAS, Jürgen. *Fatti e norme*. Op. Cit., p. 46.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>313</sup> *Ibidem*, pp. 214-215.

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 234.

argumentos de los demás, y de gozar de la misma oportunidad de convencer racionalmente a los demás de la corrección de las propias propuestas”<sup>315</sup>. Será una argumentación racional en condiciones de igualdad, y no la imposición, la que permita hacer mutuas concesiones y nuevas convicciones en busca de consensos que partan de la discrepancia y desemboquen en la integración de los intereses dispersos.

La integración, en efecto, es la característica fundamental del consenso como forma de solución para la toma de decisiones democráticas. La unanimidad parece hacer referencia a la identidad de opiniones, mientras que el consenso se enfoca en el producto del encuentro de las personas, quienes llegan a una decisión con la que están de acuerdo. La presencia del pluralismo en una sola decisión, entonces, se hace realidad en la medida en que el consenso logre integrar en una norma jurídica las diferencias, en que la heterogeneidad se logre reconciliar en los intercambios argumentativos y las negociaciones. Encontrar puntos de acuerdo como resultado de un procedimiento comunicativo formula soluciones consensuadas en las que se integran distintos pulsos sociales. Este es el objetivo del consenso: integrar en una opinión única las diferencias, para que todas ellas encuentren resonancia en el ordenamiento jurídico. Respecto a esta integración, HABERMAS dice que “las acciones de los colectivos o de los actores individuales han de empezar estando coordinadas de suerte que sus resultados y aportaciones diferenciales vengán a ensamblarse en un resultado que quepa valorar positivamente”<sup>316</sup>. Este resultado, de consenso, será denominado a efectos académicos e ilustrativos como “consenso integracionista”, y se concreta en la norma jurídica que resuelve la complejidad del pluralismo con una solución inclusiva.

La formulación del consenso como *integracionista* contrasta con lo que, en cambio, podría entenderse por un consenso ideal que niegue las diferencias y cuya plausibilidad radique en la unanimidad a priori de la ciudadanía, en una homogeneidad que sostenga la fórmula de *todas las personas de acuerdo en todo*. En cambio, el consenso aquí denominado integracionista parte del disenso, de las diferencias entre las personas, esto es, del reconocimiento y exaltación del pluralismo como característica esencial del pueblo y como causa de la diferencia y dispersión de intereses sociales. Y pretende construir la voluntad

---

<sup>315</sup> MARTÍ, José Luis. *Op. Cit.*, 2006, p. 111.

<sup>316</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Op. Cit.*, p. 397.

general a medida que la deliberación permita reconciliar participaciones por distintas que sean. El consenso, así entendido, parte del reconocimiento de estas diferencias para procurar decisiones que las tengan en cuenta, no para anularlas e imponer una de ellas, sino para buscar creativamente soluciones que permitan integrar el pluralismo en la norma jurídica<sup>317</sup>. La integración de este consenso no significa, pues, que todos los agentes se integren en una postura, sino que una postura integre a todos los agentes, si quiera parcialmente<sup>318</sup>.

Todo este proceso, que parte del encuentro de las participaciones y deriva en consensos integracionistas permite entender cómo se construye la voluntad del pueblo como sujeto que ejerce el poder del que es titular. Y se habla de voluntad general, como se ha explicado suficientemente, no porque parta de un interés o una voluntad general previamente existente y deseada, sino porque se crea una nueva voluntad generalizada consentida por la participación de los integrantes en la deliberación. Sobre ello, dice HABERMAS que en la medida en que los intereses no son susceptibles de generalización, se hace necesario asumir compromisos que llevan a un consenso racional, y agrega: “[s]ólo cuando una ley expresa un consenso racional en lo tocante a todas estas clases de problemas, podemos decir que es general en cuanto a contenido, en el sentido de un igual trato material”. Y esta igualdad “jurídico-material” a la que se refiere constituye el criterio sobre el que las leyes pueden configurar una forma de vida “intersubjetivamente compartida”. Los intereses propios y ajenos, pues, están llamados a encontrarse en la comunicación y deliberación que concluye en compromisos mutuos. El Derecho, en este sentido, no es sólo forma de la voluntad, es también sometimiento mutuo al cumplimiento de la realización de los fines colectivos, esto es, al acuerdo mismo<sup>319</sup>.

Así las cosas la voluntad general se concreta en normas jurídicas que expresan la forma particular como quiere vivir una sociedad que tiene la posibilidad de autogobernarse, y que en definitiva expresa las características y deseos del pueblo. La voluntad general es, en

---

<sup>317</sup> En este sentido HABERMAS, Jürgen, hace una observación a la teoría de la justicia de Rawls al decir que “[e]n una sociedad pluralista la teoría de la justicia sólo podrá contar con ser aceptada si se limita a una concepción que sea postmetafísica en sentido estricto, es decir, si evita tomar partido en la disputa entre formas de vida y concepciones del mundo, que compiten unas con otras”. En: *Ibidem*, pp. 124-125.

<sup>318</sup> “Recordemos que la legitimidad de una decisión no es una cuestión de todo o nada, sino gradual, así que el proceso deliberativo que no resuelve todos los desacuerdos puede todavía otorgar legitimación”. MARTÍ, José Luis. *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>319</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Op. Cit.*, p. 226.

última instancia, un proceso deliberativo-creativo en tanto que surge una nueva posición en la que los diferentes intereses contribuyen —de ahí su consentimiento—, y da presencia a las participaciones distintas sin tener que homogeneizarlas ni, a pesar del consenso final, eliminar el conflicto propio del pluralismo. Así lo explica MÁTIZ cuando dice que “la interacción comunicativa, produce unanimidad en nuevas áreas de acuerdo general, pero pone, simultáneamente, severos límites a éste, generando nuevos subconjuntos dispersos de intereses grupales. Pluralidad de intereses/valores últimos que ha de considerarse inevitable, en cuanto que ni el más perfeccionado proceso de diálogo y autocomprensión ética en una comunidad ideal de comunicación podría, ni debería, homogeneizar. La deliberación produce comunidad y consenso, también inerradicable conflicto”<sup>320</sup>.

El pueblo, de esta manera, toma decisiones concretas de acuerdo con sus circunstancias concretas, a partir de los intereses que se afecten, participen y que leguen a soluciones insospechadas. Como apunta HABERMAS, las normas jurídicas “[n]o dicen en general qué sea bueno por igual para todos los hombres; regulan el contexto de vida de los ciudadanos de una comunidad jurídica concreta”<sup>321</sup>. Con lo cual se puede partir de que la voluntad general resulta ser la manifestación del autogobierno en normas jurídicas que concilian las diversas participaciones<sup>322</sup>. La voluntad general, así, está orientada a resolver la autodeterminación y la conciliación de intereses.

Ahora bien, después de todo este análisis, pensar en el consenso lleva a que sea posible concretar la expresión pluralista de las participaciones en decisiones normativas concretas. ¿Difícil? Sí, y mucho. Pero es que la bondad de autogobierno de la democracia conlleva grandes dificultades, que no por ello son motivos para evitarla o ignorarla, sino para asumirla a partir de instituciones apropiadas y mecanismos idóneos. En este sentido, la búsqueda del consenso, como resultado deliberativo del conflicto de intereses dispersos, se presenta como una exigencia inevitable del modelo democrático a la hora de institucionalizar los mecanismos de toma de decisiones, que como se verá más adelante podrán ser de carácter directo o representativo. Exigencia que parte del hecho de que tanto

---

<sup>320</sup> MÁIZ, Ramón. En: *Op. Cit.*, p. 74.

<sup>321</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, p. 221.

<sup>322</sup> Dice HABERMAS, Jürgen, que “la formación racional de la voluntad colectiva se endereza a programas jurídicos concretos, no tiene más remedio que traspasar los límites de los discursos relativos a justicia e incluir problemas de autodeterminamiento y de conciliación de intereses”. En: *Ibidem*, p. 221.

la composición heterogénea y plural del pueblo como la presencia de los intereses dispersos, son características propias del pueblo en tanto que sujeto compuesto, mientras que los mecanismos para activar el poder político son presupuestos *ad hoc* que jurídicamente deben organizarse y garantizarse en cada sistema. Por tanto, el consenso, como institución definida para tomar decisiones, resultará ser una exigencia normativa integrada por cada Estado que decida dotarse de una forma de gobierno democrática. Sólo así podrá poner en funcionamiento la participación como forma de construir y de integrar la voluntad general.

El órgano legislativo —productor de normas jurídicas— funciona, entonces, como la válvula de un motor que mueve los pistones de la democracia. Debe permitir la entrada de participaciones diferentes —incluso opuestas— para que con la chispa deliberativa, en condiciones de igualdad, se genere la explosión normativa de una nueva postura integradora. Así pues, como se proyecta en los recientes estudios de motores mecánicos, cuya optimización está determinada por permitir la entrada justa de aire para reducir el consumo de combustible con mayor eficiencia y menos contaminación<sup>323</sup>, en el mismo sentido, el proceso normativo debe permitir el encuentro de los intereses relevantes en proporciones simétricas para que, a partir de la deliberación igualitaria, se maximice la integración de todas las posturas en una misma norma.

Desarrollar completamente el funcionamiento de la participación democrática es, claramente, una campaña monumental que desborda los alcances de este trabajo. Lo que aquí se pretende no es hacer un análisis detallado del mecanismo consensual de toma de decisiones, sino ubicarlo dentro de la construcción general de la democracia en el ejercicio del poder político para la toma de decisiones. Se harán ahora algunos comentarios acordes con la línea argumentativa que se viene desarrollando sobre el consenso integracionista, en especial sobre la necesidad de que los participantes del consenso tengan como objetivo común la reconciliación de intereses, y sobre la construcción comunicativa y deliberativa de la voluntad general consensuada.

---

<sup>323</sup> Véase, al respecto, RODRÍGUEZ, J., CHENG, W., Potential of Negative Valve Overlap for Part Load Efficiency Improvement in Gasoline Engines. En: SAE Technical Paper 2018-01-0377, 2018. Disponible en <https://doi.org/10.4271/2018-01-0377> (consultado el 23 de abril de 2018).



#### 4.2.1. La reconciliación de participaciones como objetivo común

Gracias a la solución que ofrece el consenso integracionista resulta posible entender que un grupo colectivo marcado por el pluralismo pueda tomar decisiones a través de normas jurídicas concretas. Sin embargo, la misma formulación del disenso inicial entre las participaciones propone el cuestionamiento de cómo se van a conciliar e integrar los intereses dispersos; y parece ilusorio pensar que el encuentro de las diferencias sociales se resolverá espontáneamente cuando en medio pueden hallarse distancias y tensiones profundas.

Al respecto, MOUFFE, por ejemplo, se opone a las visiones liberales que llegan a confundir la moral con la política y sólo ven personas con intereses privados, con individualidades, que pueden llegar a ser negociadas mediante un discurso racional (Rawls), dejando de lado el inevitable conflicto, las relaciones de poder, etc., es decir, el carácter político que desborda los simples intereses subjetivos. Insiste en que debe tenerse en cuenta la postura de Schmitt respecto a la perpetua lucha entre los grupos de intereses que jamás hará posible un acuerdo definitivo. Aunque considera inaceptable la solución de Schmitt de crear una normativa sustancial que lleve a la homogeneidad social, sí tiene presente la tarea irresoluble del conflicto, y que la idea de “una comunicación racional no distorsionada y de una unidad social basada en el consenso racional es profundamente anti-política, porque ignora el lugar decisivo de las pasiones y los afectos en política. No se puede reducir la política a la racionalidad, precisamente porque la política indica los *límites* de la racionalidad”<sup>324</sup>. Esta postura enseña la dificultad que plantea esperar que el extenso mapa político de una sociedad encuentre soluciones aprobadas por todos. Y a esto apunta la desaprobación de MOUFFE a una idea comunitaria como el bien común, toda vez que resulta incompatible con el tipo de sociedades pluralistas de las democracias modernas, y no resuelve cómo compatibilizar la dualidad entre la identidad privada como individuos y la pública como ciudadanos, sin sacrificar ninguna<sup>325</sup>.

Como ya se ha indicado, el consenso requiere un acercamiento de los participantes que haga posible la reconciliación. Pero este acercamiento, como sugiere MOUFFE, no parece

---

<sup>324</sup> MOUFFE, Chantal. *Op. Cit.*, p. 160

<sup>325</sup> *Ibidem*, p. 138.

que se pueda generar espontáneamente desde el simple posicionamiento racional de cada participación. Antes bien, se requiere algún vínculo, una fuerza o motivación que aúne las diferencias y medie entre ellas. Y es la misma autora quien responde a esta dificultad al sostener que debe crearse la conciencia de una comunidad política, de “(...) compatibilizar nuestra pertenencia a diferentes comunidades de valores, idioma y cultura, con nuestra pertenencia común a una comunidad política cuyas reglas tenemos que aceptar. Así, lo que se lee es un ideal de crear una nueva forma de comunidad en la que puedan convivir la diversidad y diferentes individualidades”<sup>326</sup>. Lo que se observa en esta proposición parece estar dirigido a restablecer la división de lo público y lo privado, en el sentido de que las personas, no obstante sus diferencias individuales, se identifiquen con una misma identidad pública. MOUFFE considera que “(...) lo que se requiere para pertenecer a una comunidad política es la aceptación de un lenguaje específico de intercambio civil, la *respublica*. La identificación con esas reglas crea una identificación política común entre personas que de lo contrario se comprometerían en muchas empresas y comunidades diferentes”<sup>327</sup>.

Este es un punto muy delicado, porque la búsqueda de una identidad pública puede desplazarse fácilmente a la de una identidad de intereses. Lo que a su vez conlleva a la ilusoria pretensión —aquí ya negada y superada— de la homogeneización de la sociedad y de que las personas puedan partir de la coincidencia de intereses. De lo que se trata, en orden a la línea de estas páginas e interpretando a Mouffe, es de tratar de tejer el vínculo común de la preocupación pública. Porque el consenso es ante todo un asunto público, y que a la ciudadanía como parte del pueblo, del sujeto encargado de ejercer el poder les compete, les incumbe y les interesa. Este, el ejercicio del poder, para la ciudadanía, es un interés común, del cual depende el autogobierno y la libertad política, y es una relación entre las personas bastante evidente, y que YOUNG destaca cuando comenta la afirmación de Habermas de que los participantes en el diálogo se proponen implícitamente el consenso, pues, como dice la autora, “es una reminiscencia de la unidad ideal de lo cívico público”<sup>328</sup>. La identidad pública es lo que para MOUFFE crea un sentido de “nosotros” que permite dar una equivalencia a los distintos grupos y movimientos sociales<sup>329</sup> y que aquí se encuentra plenamente justificado con la concurrencia horizontal de las participaciones. Y es

---

<sup>326</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>328</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, p. 200.

<sup>329</sup> MOUFFE, Chantal. *Op. Cit.*, p. 141.

que la delimitación de las fronteras entre estos grupos, el reconocimiento e integración del *ellos*, no genera un *nosotros* homogéneo, sino que fortalece la identidad de una comunidad que “no elimina la pluralidad ni las diferencias y que respeta formas diversas de individualidad”<sup>330</sup>. Al respecto la imagen del pueblo como un mapa con circunscripciones es muy ilustrativa: la consciencia de un *nosotros* compuesto de diferencias, grupos y en general intereses dispersos pero que conviven dentro de unas fronteras comunes.

El individuo se reconoce como a sí mismo y, a la vez, se sitúa en el mundo, “como sujeto privado que también puede asumir los papeles de miembro de la sociedad civil, de ciudadano de un determinado Estado y de ciudadano del mundo”<sup>331</sup>. HABERMAS explica que tales condiciones conviven simultáneamente y el ser humano actual es consciente. “En su papel de ciudadano del mundo el individuo se funde con el hombre en general, es a la vez yo como particular y yo como universal”<sup>332</sup>. Esta dualidad entre las posiciones particulares y la armonización colectiva, el autor la explica más adelante cuando comenta la concurrencia en la voluntad política del contenido particular del Derecho y, a la vez, la búsqueda de intereses colectivos propios de las reglas morales. “Mientras que las reglas morales, al concentrarse en lo que es interés de *todos* por igual, expresan una voluntad absolutamente general, las reglas jurídicas expresan también la voluntad particular de los miembros de una determinada comunidad”<sup>333</sup>. El autor alemán comenta cómo la voluntad política puede, en medio del pragmatismo del Derecho, tener en cuenta la persecución de fines colectivos, de modo que “a las razones morales, se añaden razones éticas y razones pragmáticas”<sup>334</sup>. Si bien es cierto que, de acuerdo con la línea argumentativa que se ha venido siguiendo, tender hacia un interés general como categoría queda excluido en una sociedad pluralista, la explicación de HABERMAS resulta útil a la hora de hacerse una idea de cómo la formación de la voluntad política está integrada de razones particulares y generales. No puede desconocerse el contenido individual de las personas que acuden a la formación de la voluntad, pero tampoco puede pasarse por alto otra realidad: la convivencia y necesidad de tomar decisiones comunes. La persecución de los intereses egoístas debe tener en cuenta el encuentro con el otro, y la búsqueda conjunta para llegar a

---

<sup>330</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>331</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Op. Cit., p. 63

<sup>332</sup> *Ibidem*, p. 63

<sup>333</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>334</sup> *Ibidem*, p. 219.

acuerdos que permitan la convivencia de individuo y sociedad, o mejor, donde se entienda al individuo como parte de la sociedad y gestor de las reglas comunes. El pluralismo y la inevitable presencia de intereses dispersos han despejado la ficción de la imparcialidad y una concepción objetiva de interés general. Con todo, la formación de la voluntad general debe tener en cuenta la necesidad de hallar puntos de encuentro, a donde las personas trasladan sus preferencias y decisiones individuales; escenarios colectivos en donde “los acentos se desplazan de la formación de la opinión a la formación de la voluntad”<sup>335</sup>.

El consenso, entonces, se origina por las discrepancias, pero se resuelve en la necesidad de reconciliación para poder tomar decisiones. Y es que, por definición, en la democracia el pueblo conserva una identidad política como titular del poder —un poder soberano— con la imperiosa necesidad de tomar decisiones y así gobernar —es decir gobernarse—. De modo que la identidad política como pueblo repercute en la persecución común de un fin: reconciliar las participaciones para establecer el ordenamiento jurídico. Esta es la motivación permanente que empuja a la ciudadanía a zanjar las diferencias y poder llegar a consensos que integren el pluralismo y permitan ejercer el poder político. Todo esto porque la democracia saca a las personas de un estado meramente privado y egoísta, y las posiciona como ciudadanas. Les da la consciencia de titularidad del poder político, las incita a la participación activa de sus intereses y a la urgente necesidad de encontrarse con el resto de la ciudadanía para tomar decisiones políticas.

Todo ello habla sobre los ideales de la práctica política en la democracia. Se parte de la individualidad y del reconocimiento de los intereses particulares y si se quiere del egoísmo eventual que se da en el escenario privado. Pero ello no debe apartar la mirada de la característica participativa que convive en el mismo individuo como parte del todo. El ideal compartido o el interés común, se vuelca hacia la necesidad de poner en marcha la democracia a partir de la búsqueda de consensos. Como lo indica ACKERMAN, “[l]a Constitución presupone una ciudadanía con un conocimiento adecuado de los ideales característicos que inspiran su práctica política. Si perdemos de vista esos ideales, los patrones organizativos de nuestra vida política se ven socavados”<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> *Ibidem.*

<sup>336</sup> ACKERMAN, Bruce. *Op. Cit.*, p. 22.

El consenso se convierte en un procedimiento necesario, y si se quiere en el único *interés común* que la sociedad pueda tener por cierto —el interés de reconciliar los intereses—. Se convierte en una predisposición al encuentro y la reconciliación de intereses dispersos que permita armonizarlos. De esta manera, la participación activa con la tendencia a hacer valer los propios derechos e intereses se atenúa, por una comprensión de la existencia de la otra persona, y la necesidad de reconciliar, ya que de lo contrario no habrá decisión posible. Y esta es, quizá, una de las cualidades de la democracia que el consenso resalta con más nitidez: su intención conciliadora. Pues la finalidad de la democracia no es la resolución definitiva de los conflictos sociales, sino la toma de decisiones, a pesar y a partir de éstos. El pluralismo es una condición de la democracia y éste tiene presencia antes e incluso después de adoptada una decisión. Buscar un consenso que integre diferentes puntos de vista no implica erradicar los desacuerdos, sino hacer un esfuerzo para superarlos mediante soluciones concretas a problemas concretos<sup>337</sup>. En este sentido, el reconocimiento de los intereses dispersos dentro de una sola voluntad general explica la democracia, pues ésta no se plantea como una forma de simplificación de la complejidad, ni como una forma de neutralizar las tensiones sociales, sino como una expresión de éstas.

Esta acción individual y grupal mutuamente interesada se puede explicar con la metáfora que fue trazada líneas atrás, a la que también hace referencia MARSHALL BARBERÁN<sup>338</sup> en el contexto de la acción participativa. Se trata de la metáfora que compara el ejercicio del poder del pueblo con una orquesta en la que cada individuo o grupo de interés interpreta su propio instrumento, su parte de la obra, manteniendo, desde la individualidad, una acción colectiva. De este modo, no obstante los diferentes sonidos, los músicos intervienen teniendo en mente que se trata de un trabajo colectivo, el cual debe nutrirse de intervenciones y abstenciones para que pueda crearse una composición. Así, el consenso integracionista mantiene la individualidad dentro de un contexto colectivo destinado a producir normas jurídicas que sean la interpretación de los ritmos sociales. Sólo el objetivo compartido puede permitir que las diferencias se reconcilien: “[s]ólo la voluntad de los

---

<sup>337</sup> Sobre la crítica al proceso deliberativo en cuanto que no obstante éste los desacuerdos básicos persisten, MARTÍ, José Luis, indica que una objeción en este sentido tendría cabida si el fin perseguido por la democracia fuera el de “resolver efectivamente los conflictos sociales, y no una mejor elucidación de los problemas y las posiciones respectivas (...)”. En: *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>338</sup> MARSHAL BARBERÁN, Pablo. La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 2º semestre de 2010, XXXV, Valparaíso, Chile, p. 258.

músicos de permanecer y actuar con unidad hace que pueda predicarse a su respecto que ellos conforman una orquesta” —dice MARSHALL—<sup>339</sup>. La participación de cada instrumento es fundamental, pero su coordinación en favor de la composición requiere un diálogo, discutir la mejor manera y las ideas nuevas. Y este será el motivo de atención en las siguientes líneas, es decir, el encuentro comunicativo entre diferentes participaciones, en un diálogo que les permita ponerse de acuerdo y construir una obra democrática.

#### 4.2.2. La construcción del consenso integracionista

Efectivamente, el objetivo común de reconciliación determina que las participaciones políticas se planteen en otros términos, menos agresivos y chocantes: dirigidas a un encuentro. Y esto resuelve buena parte de la complejidad para hacer posible el acuerdo integrador. Pero aun teniendo el consenso de frente, con su planteamiento de la necesidad para resolver el ejercicio disperso del poder en decisiones concretas, no deja de estar presente una pregunta que es hasta cierto punto técnica: ¿cómo alcanzar el consenso?

Sería pretencioso pensar que en estas breves líneas se vaya a poder resolver detalladamente la mecánica del consenso integrador. Además no es el objetivo de esta investigación. Pero sí se puede proponer un marco general para no dejar inconcluso el desarrollo concreto de la participación política como mecanismo del ejercicio del poder político en la democracia. Y definir cuáles lineamientos debe seguir el encuentro de las participaciones si se pretende arribar a un consenso que las integre. Y este marco está guiado por una actitud constructivista de la voluntad general, a partir de un encuentro comunicativo y deliberativo donde todas las participaciones puedan expresarse, sean escuchadas y llegue a puntos en común.

Y es que una vez que los intereses dispersos de la sociedad se encuentran con el objetivo común de reconciliación y llegar a acuerdos que las integren, la voluntad general se perfila como un resultado que va sumando, que se va construyendo a partir de las distintas participaciones. Este objetivo común de reconciliación que atenúa el fuerte interés individual, integra a las personas en una condición de *parte de...*, no en un permanente enfrentamiento *para imponerse a...*, que permita a cada sujeto una presencia en la voluntad

---

<sup>339</sup> *Ibidem.*

general con la plana consciencia de la existencia y, a su vez, también de la participación de otras personas. Lo cual no es más que asumir una actitud reflexiva para tener en cuenta lo que está fuera de la individualidad. Y es que reflexionar, en este sentido, va de la mano de la igualdad de las participaciones, sin que sea necesario abstraerse del propio punto de vista y adoptar una postura neutral o universal. Como dice YOUNG, la reflexión requiere la capacidad de tomar cierta distancia de la individualidad para tener en cuenta las demandas de otras personas<sup>340</sup>; situarse en un punto más allá del egoísmo en *el encuentro con la gente*<sup>341</sup>.

La voluntad general es, pues, la concreción de esta interrelación entre lo egoísta y lo colectivo, entre el conflicto propio del pluralismo y el interés común de la reconciliación; es, en último, una forma de construir a partir del conflicto —y de resolverlo—. Como señala MÁIZ, “la política, en fin, no sólo es una arena de conflictos entre interese/valores, sino que constituye simultáneamente un proceso de construcción y desarticulación de identidades personales y colectivas”. En donde el individuo y los grupos que componen el pueblo son, a la vez, causa de diferencia y piezas de construcción, pues la acción política en la democracia hace necesaria “la paralela consideración de todo sujeto constructor político”<sup>342</sup>.

De tal modo que el objetivo común de reconciliación se pueda concretar en el intercambio comunicativo de las distintas participaciones y sus intereses, mediante un diálogo que vaya construyendo la voluntad juridificada, en la que las diferentes posturas se vean aceptadas y cedan reflexivamente a aceptar. Es lo que YOUNG llama una racionalidad dialógica: “el producto de la discusión entre los sujetos diferentemente situados que desean obtener reconocimiento por parte de las demás personas”, pues “[u]na persona egoísta que no quiere escuchar las expresiones de necesidad de otras personas recibirá de ellas la misma negación a ser escuchada”<sup>343</sup>.

Se pasará ahora a proponer algunas guías básicas para el desarrollo de este ejercicio dialógico de construcción de la voluntad general.

---

<sup>340</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, p. 180.

<sup>341</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>342</sup> MÁIZ, RAMÓN, *Op. Cit.*, p. 79.

<sup>343</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, p. 181.

## a. Comunicación

La comunicación es el punto de quiebre entre lo individual y lo colectivo. En ese sentido, la teoría de la sociedad creada por LUHMANN percibe a la comunicación como una operación basilar sobre la que se constituye la complejidad social<sup>344</sup>. El Estado, entonces, en tanto agrupación social, es un contexto natural de encuentros con la correspondiente relación de acciones mutuas, en el que cada parte influye de algún modo sobre las demás<sup>345</sup>. SIMMEL enfatiza esta idea al decir que “un grupo de hombres no forma sociedad porque exista en cada uno de ellos por separado un contenido vital objetivamente determinado o que le mueva individualmente. Sólo cuando la vida de estos contenidos adquiere la forma del influjo mutuo, sólo cuando se produce una acción de unos sobre otros — inmediatamente o por medio de un tercero—, es cuando la nueva coexistencia espacial, o también la sucesión en el tiempo, de los hombres, se ha convertido en una sociedad”<sup>346</sup>. Es, según el autor, una permanente inter-relación entre lo individual y lo colectivo<sup>347</sup>.

A su vez, la democracia como modelo de gobierno, enfatiza esta interrelación en el campo político con un sujeto colectivo como titular del poder que supone la coparticipación en el poder de la ciudadanía, y la empuja a un espacio público de comunicación<sup>348</sup>. Y el ejercicio del poder del pueblo sólo se puede hacer efectivo a través de la participación de sus partes, y de la comunicación de las mismas para iniciar un proceso integrador que legitime la producción normativa. Pues, como apunta HABERMAS, la participación y comunicación

---

<sup>344</sup> LUHMANN, Niklas. *Op. Cit.*, p 27.

<sup>345</sup> SIMMEL. Georg. Sociología 1: estudios sobre las formas de socialización. *Op. Cit.*, pp. 15- 16.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>347</sup> SIMMEL. Georg. describe esta inter-relación en los siguientes términos: “[p]or un lado, la sociedad es el complejo de individuos socializados, el material humano socialmente conformado, que constituye toda la realidad histórica. Pero de otra parte, <<sociedad>> es también la suma de aquellas formas de relación por medio de las cuales surge de los individuos la sociedad en su primer sentido”. En: Sociología 1: estudios sobre las formas de socialización. *Ibidem*, p. 20.

<sup>348</sup> La comunicación implica salir de la esfera personal hacia una aceptación y relación con lo ajeno, lo externo. En el ámbito de la teoría empresarial, el aprendizaje fuera de la misma empresa es definitivo para el progreso interno de la organización. “La teoría del aprendizaje sugiere que las empresas aprenden más cuando dedican significantes esfuerzos en procesar nuevos conocimientos adquiridos fuera de la organización. La habilidad para identificar y absorber nuevos conocimientos en entornos externos es un componente clave para la generación de conocimiento y para el desarrollo de la innovación. Además, según la visión basada en el conocimiento, la capacidad innovadora es un proceso intensivo de información y conocimiento que genera un importante conjunto de recursos intangibles. Por ello, con el fin de ser creativos y generar productos o servicios singulares, los propietarios-gerentes necesitan acceder a la información y obtenerla de tantas fuentes como les sea posible, incluso de otros países” (subrayas fuera del texto original). Tomado de: MARTINS, Izaia; GÓMEZ ARAUJO, Eduardo y VILLANT, Yancy. El efecto del comportamiento exportador sobre el compromiso del propietario-gerente con la innovación en Colombia: interpretaciones bajo el enfoque de aprendizaje. En: *Revista Cuadernos de Administración.*, 27 (49), pp. 135-157, p. 138.



son parte integrante de la legitimación del procedimiento legislativo<sup>349</sup>. El ejercicio del poder no se limita, así, sólo a la participación individual, sino que ésta debe llevar a la integración comunicativa con las demás participaciones, de manera que sea posible concretar el poder, como una sola expresión, como una manifestación soberana. La participación política como categoría individual tiene repercusión decisoria cuando se ejerce de manera colectiva, a partir de la comunicación.

Poder y pueblo no son términos abstractos que componen el concepto de *democracia*, son exigencias, y por tanto el poder sólo está presente cuando el pueblo lo hace presente. Su ejercicio entonces, será en consecuencia la acción comunicativa del pueblo reunido. Tal como dice ARENDT, la reunión de las personas es la presencia potencial del poder, y se hace realidad cuando “la palabra y el acto no se han separado”. Dice la autora que el poder no es una entidad de presencia continua, o que se almacene para después utilizarse, sino que se hace presente cuando las personas se reúnen, cuando hablan y discuten, se hace realidad entonces, y se disuelve cuando las mismas se separan<sup>350</sup>. Lo que en los términos de estas líneas significa que la titularidad del poder —soberanía popular— que legitima a las personas que componen el pueblo, para que sean ellas quienes definan el aparato normativo, para que se autogobiernen, sólo se hace realidad cuando efectivamente se reúnen para decidir conjuntamente la solución a sus diferencias<sup>351</sup>. La titularidad compartida del poder mantiene vigente la esfera pública de encuentro, la posibilidad y legitimidad de las personas para decidir en conjunto; esta potencialidad, en términos de ARENDT, se pone en movimiento con la palabra y la acción conjunta<sup>352</sup>. De este modo, sólo mediante la comunicación participativa, mediante la reunión de personas para expresar sus posiciones políticas, se pone en marcha el motor democrático, un motor —valga la comparación— con miles de pistones funcionando a la vez para generar un movimiento. La construcción del consenso parte, inevitablemente, de que las personas se comuniquen, y por tanto

---

<sup>349</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. *Op. Cit.*, p. 235.

<sup>350</sup> ARENDT, Hannah. *La condición humana*. Buenos Aires: Paidón, 2005, p. 223.

<sup>351</sup> Esta idea también refuerza la distinción entre esfera pública y privada que conviven en los individuos. Siendo las personas titulares del poder, no expresan esta calidad, no manifiestan su condición pública hasta que no se reúnen para decidir como sociedad. Claro está que la experiencia personal, el contenido privado de cada quien es sustento y dirige su actuar público; es justamente esto lo que convierte en pluralista una decisión democrática.

<sup>352</sup> “El poder es lo que mantiene la existencia de la esfera pública, el potencial espacio de aparición entre los hombres que actúan y hablan. La palabra misma, su equivalente en griego *dynamis*; como el latino *potentia* con sus diversos derivados modernos o el alemán *Macht* (que procede de *mögen* y *möglich* no de *machen*), indica su carácter *potencial* y no una intercambiable, mensurable y confiable entidad como la fuerza. Mientras que ésta es la calidad natural de un individuo visto en aislamiento el poder surge entre los hombres cuando actúan juntos y desaparece en el momento que se dispersan”. En: ARENDT, Hannah. *La condición humana*. *Op. Cit.*, p. 223.

comuniquen el contenido de su participación individual: de que se comuniquen las distintas participaciones equiparadas horizontalmente y con intención de conciliar.

No se encuentra, entonces, como fundamento comunicativo en pie de igualdad otra fórmula distinta al uso de la fuerza que no sea el lenguaje. Y sobre esto nadie más idóneo a tener en cuenta que HABERMAS, quien desarrolla una teoría de la *acción comunicativa*, en la cual describe el medio lingüístico en el cual se encuentran las interacciones y se configuran las formas de vida. Este medio, -dice el autor, determinará ciertas condiciones que resultarán, a la vez, «posibilitantes» y «limitantes», tales como partir desde la idea de que los interesados acuden al diálogo persiguiendo sus intereses, comprender que las pretensiones de verdad son criticables, o la disponibilidad para asumir obligaciones que permitan ponerse de acuerdo —el consenso—<sup>353</sup>. Con esta categoría, HABERMAS, ilumina el camino por donde avanza el consenso, en un medio lingüístico en el que el intercambio se lleva a cabo bajo la aceptación de las posibilidades y obligaciones que les corresponde a los participantes en función del objetivo común de la reconciliación.

## **b. Sectorización**

En la acción comunicativa a la que se refiere el autor alemán, empieza el proceso de construcción del consenso integracionista. En el encuentro comunicativo con fines decisivos se empieza a resolver la complejidad social, a tener en cuenta las distintas posiciones y encontrar puntos de encuentro. Pero estos puntos de encuentro no pueden hallarse con una complejidad absoluta en la que todas las personas decidan sobre todos los asuntos. Evidentemente la búsqueda de acuerdos requiere que la comunicación esté sectorizada según los intereses. Pues como resulta natural, no todas las personas están interesadas en todos los temas, además de que, a decir de HABERMAS, las diferencias y los distanciamientos entre las posiciones reduce los puntos de “intersección” o “convergencia”. Por todo ello ha de descomponerse el contenido de los temas sociales, creándose canales específicos de comunicación entre las personas que comparten intereses<sup>354</sup>. HABERMAS

---

<sup>353</sup> HABERMAS, Jürgen. *Fatti e norme. Op. Cit.*, pp. 11-12.

<sup>354</sup> *Ibidem*, pp. 34-35.

precisa que es justo la diferenciación social la que multiplica las competencias especializadas, los roles sociales y los encuentros de los intereses<sup>355</sup>. -

Con la anterior precisión, se pierde de vista la anacrónica idea de la democracia griega, en la que en cada discusión participe toda la ciudadanía, siempre en los términos excluyentes en que ésta era entonces definida. A todas las personas no les interesan todos los temas, no a todos les afectan, e incluso su ámbito de interferencia territorial puede ser concreto<sup>356</sup>. Al respecto, NINO señala que la descentralización resulta ser una forma ideal de organización para una democracia con contenido deliberativo, pues “generaría unidades políticas suficientemente pequeñas como para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva”<sup>357</sup>.

Y es que la comunicación sólo se puede dar entre quienes quieren comunicarse y quienes tienen algo que comunicar mutuamente, para lo cual se requiere una identidad temática, una mutua preocupación. Ahora bien, esta sectorización no responde a un requisito impuesto en términos académicos, sino que es la manera como se espera que se desarrollen los fenómenos sociales comunicativos: las personas con afinidades se acercan. Es como dice HABERMAS, que la «socialización» intencional es algo mediado comunicativamente, que cuenta con actores que no se encuentran libres de contexto, sino socializados en determinadas formas de vida y ubicados en un tiempo en la historia y en un espacio, “implicados en las redes de la comunicación”<sup>358</sup>.

Cada quien, con sus intereses fijados, ejerce la participación política en los temas que desea y se encuentra con otras personas en la misma condición que acuden a defender su individualidad teniendo en cuenta las reglas del lenguaje y el objetivo común de reconciliación. Perseguir esta finalidad en contextos precisos hace posible la resolución de la

---

<sup>355</sup> *Ibidem*, pp. 34-35.

<sup>356</sup> Sobre la desconcentración territorial dice NINO, Carlos Santiago, que incluso en los temas de interés común, o que afectan de manera general como es el aborto, los castigos penales, educación, impuestos, protección social, etc. cada ente territorial, debido a su tamaño, puede entrar en una discusión en donde todos los afectados puedan reunirse y discutir los asuntos. “Ello daría también a que existiera una mayor posibilidad de que la gente eligiera la comunidad política a la cual quiere pertenecer”. En: *Op. Cit.*, p. 212.

<sup>357</sup> *Ibidem*, pp. 1-66-212.

<sup>358</sup> Al respecto dice HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Op. Cit.*, p. 403.

tensión que existe entre la igualdad de las diferentes participaciones. De otra manera, no sería posible una construcción de la voluntad popular<sup>359</sup>.

La integración democrática de las decisiones políticas estará dada, pues, por la participación de todos los intereses involucrados en cada decisión, no en la integración de todo el pueblo en absoluto, sino en la comunicación entre los intereses relacionados temáticamente que resistan ser integrados en una decisión normativa concreta. Todo ello siempre y cuando todas las personas con intereses tengan la posibilidad de acudir a participar en el debate que les interese<sup>360</sup>.

### **c. Deliberación: argumentar y escuchar; convencer y ser convencida/o**

Ya puestos en contacto comunicativo los distintos intereses, el objetivo final del ejercicio democrático ha de concretarse en el intercambio de posturas, la exposición de argumentos y la toma de decisiones únicas. Como ya se ha anunciado, la deliberación racional se presenta como mecanismo principal para lograr la reconciliación en consensos. El ejercicio deliberativo es el elemento definitivo que permite construir una decisión integrada. A partir de ella se puede llegar a los puntos “medios”, o puntos de encuentro entre dos o más posiciones; pues como indica MARTÍ, una visión deliberativa de la democracia acepta que la justificación de un sistema político deje de ser un aspecto de todo o nada, y se convierta en una cuestión de grados<sup>361</sup>.

Esto significa reducir la distancia entre las diferencias, que no excluyen el intento argumentativo de convencer y la férrea defensa de ideales, sino, todo lo contrario, partir de distintas y firmes posiciones para la construcción de nuevas soluciones. Es la forma en la que CONEJERO entiende la deliberación, como fórmula de transformación de los intereses

---

<sup>359</sup> En este sentido, HABERMAS, Jürgen. *Ibidem*, p. 222.

<sup>360</sup> HABERMAS, Jürgen, defiende la mirada deliberativa de la democracia como un punto intermedio entre la concepción liberal y la republicana, que tenga en cuenta la posición activa de los ciudadanos en comunidad para la toma de decisiones, pero sin dejar de lado la consciencia respecto a sus intereses y la necesidad de una institucionalización de los procesos comunicativos, así como una integración de las deliberaciones institucionalizadas. En sus palabras: “[I]a regularización del equilibrio del poder la regularización del equilibrio de intereses exigen, ciertamente, una canalización en términos del Estado de derecho”. Pero en este proceso, dice el autor, el Estado, como comunidad política, requiere de canales que pongan en contacto pacífico el ejercicio del poder y la presencia inevitable de diferentes intereses que pueden existir entre las partes que componen al titular de dicho poder. En: *Ibidem*, p. 373

<sup>361</sup> MARTÍ, José Luis. *Op. Cit.*, p. 25.

individuales en el espacio común de toma de decisiones colectivas<sup>362</sup>. Y este es el tránsito desde la individualidad liberal que busca satisfacer los intereses, hacia la participación política de las personas que llevan sus intereses a la esfera política para encontrar soluciones, no sólo para satisfacer intereses egoístas que en el encuentro con otros posiblemente opuestos podrían quedar irresolutos<sup>363</sup>.

Los aquí llamados puntos medios no tienen por qué responder a una figuración literal. El consenso no es una solución matemática o estadística en la que se encuentren promedios o puntos de equilibrio. Ni menos aún se trata de que los sujetos deban partir o apuntar a puntos medios objetivos. De lo que se trata es más bien de una transacción entre las posiciones individuales, que se encuentren, que transiten sus posturas en negociaciones muy particulares ajustadas a cada situación, lo que supone, no *puntos medios*, sino *puntos mediados*. Porque, claro está, en el encuentro con los demás, cada postura debe encontrar el camino para acercarse a las otras y lograr soluciones integradoras y reconciliaciones. Con lo cual la deliberación se perfila —en términos de MARTÍ— como un proceso de formación de la voluntad determinado por la comunicación entre los individuos, quienes, si bien portan sus preferencias e intereses, los someten a la argumentación de nuevas razones que les permitan replantearse sus razones iniciales. La argumentación entre los agentes, entonces, conduce a formar y transformar las preferencias de los participantes, lo que en definitiva es “el objetivo último de, al menos idealmente, un consenso razonado de todos los participantes”<sup>364</sup>.

Este objetivo común es el que hace posible que la deliberación de diferencias no se convierta en una disputa infructuosa, sino que pueda llegar a la racionalización y el consenso. La teoría de la democracia deliberativa parte de la idea de un horizonte común

---

<sup>362</sup> CONEJERO PAZ, Enrique. *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>363</sup> CONEJERO PAZ, Enrique comenta sobre la incorporación de la ciudadanía como un aspecto participativo: “Todo lo antedicho significa entender a la ciudadanía en términos de participación y no sólo como titular de derechos; concebir una ciudadanía exigente pero también responsable, comprometida con el bienestar común y con los destinos de la sociedad. Si se quiere alcanzar la cohesión social y construir sociedades solidarias y participativas, no basta con establecer las reglas del juego adecuadas, sino que hay que implementar canales activos de participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas para que, de esta manera, se formen ciudadanos co-decisores, co-responsables y co-evaluadores de las políticas públicas”. En: *Ibidem*, p. 27.

<sup>364</sup> MARTÍ, José Luis. *Op. Cit.*, p. 91.

(*el ideal regulativo*), al cual se apunta conjuntamente desde la individualidad<sup>365</sup>, pero no como una suposición previa a la deliberación, como una verdad alcanzable, sino dentro del *horizonte común* de la ciudadanía de querer alcanzar un consenso que permita la máxima satisfacción de los intereses individuales condicionado por los intereses ajenos<sup>366</sup>. La deliberación democrática, según todos los presupuestos ya vistos, se refiere a un intercambio argumentativo condicionado por los agentes que participen y la forma como se vayan posicionando a través del diálogo y la argumentación. Teniendo en cuenta, claro está, que cada persona argumenta y se convence de manera diferente y según un contexto determinado, que el mismo argumento puede no ser suficiente para todos los agentes ni en todas las circunstancias<sup>367</sup>.

En la deliberación, entonces, se sabe de dónde se parte pero no adónde se va a llegar, y en esto consiste la *neutralidad*, en que no se suponga la existencia de una verdad preconcebida<sup>368</sup>, ni que se presuma que ningún agente la tiene y puede imponerla argumentativamente. Antes bien, todas las participaciones están amparadas por el principio de igualdad del poder político. La ciudadanía participa mirándose de igual a igual, con diferentes intereses pero con un objetivo decisorio común. Lo que significa deliberar sin imponer, y que desarrolla HABERMAS cuando sobre la neutralidad comenta que la defensa de las posiciones debe buscar la primacía de la justicia sobre cuestiones relativas a la vida buena; de tal modo que los argumentos no pueden ir dirigidos a imponer una visión de la vida buena como mejor que otras, ni a proponer a una persona como superior a las demás<sup>369</sup>. En términos habermasianos, esta neutralidad hace evidente que no hay más remedio que “recurrir a una práctica de entendimiento”, teniendo en cuenta que del proceso comunicativo nadie puede disponer a voluntad<sup>370</sup>.

---

<sup>365</sup> “Un *ideal regulativo* se podría definir como un *horizonte normativo hacia el que debemos tender en la medida de lo posible*. Dicho horizonte normativo es un *estado de cosas* que evaluamos como *deseable o correcto*”. En MARTÍ, José Luis. *Ibidem*, p. 25.

<sup>366</sup> Pensar en un horizonte común, en sentido de una solución ideal, significaría, en todo caso, optar por un prejuicio, por una postura que se parcialice por algún interés en concreto, o regresar a la ilusión de la imparcialidad o La verdad. En ambos caso se está echando por la borda el andamiaje pluralista y la oportunidad que brinda el consenso de llegar a un resultado inesperado que integre las participaciones como se lleven al ejercicio comunicativo y deliberativo.

<sup>367</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, p. 234.

<sup>368</sup> Como comenta PIGEM, Jordi, en su estudio sobre la filosofía de Raimon Panikkar: “[l]a verdad no es *una, grande, y libre*, sólo tiene sentido como relación entre conocedor y conocido, sujeto y objeto”. En: *Op. Cit.*, p. 121.

<sup>369</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Op. Cit.*, p. 386.

<sup>370</sup> *Ibidem*, p. 388.

En esta línea, como apunta PIGEM, tener en cuenta el pluralismo en la sociedad es aceptar los aspectos irreconciliables entre las diferentes posturas y salvar sus aspectos comunes<sup>371</sup>. De manera que la deliberación significa tanto la argumentación de los propios puntos de vista como tener en cuenta los ajenos. A decir de PANIKKAR el pluralismo es el arte de escuchar<sup>372</sup>. Esta disposición —tan infrecuente en la toma de decisiones por mayoría— abre las puertas al consenso integracionista. Es lo que PANIKKAR denomina “diálogo dialogal”<sup>373</sup>, es decir, un diálogo que no pretende vencer ni convencer sino buscar en común. Podría decirse, interpretando al autor, que este tipo de diálogo resulta útil en el contexto de la toma de decisiones democráticas porque no parte desde una posición activa que busque la imposición del propio punto de vista en la escena deliberativa, sino desde una actitud pasiva a la espera de comprender la posición del otro dialogante, suponiendo que en todo caso siempre se puede transigir. El punto es explicado por PIGEM:

“El diálogo es posible porque la inconmensurabilidad de las culturas no es absoluta (nada es absoluto en el pensamiento de Panikkar), y sólo puede ser fructífero cuando ambas partes son capaces de abrirse a la posición del otro (apertura que requiere, al menos implícitamente, reconocer un elemento de misterio o transcendencia en la realidad) y a priori no consideran nada innegociable. Entender una nueva cultura ‘podría compararse a un auténtico procesos de conversión’ (...)”<sup>374</sup>.

Esta propuesta perfila la voluntad general como una construcción fruto de la mutua argumentación y escucha. Ello, según YOUNG, hará más probable que los distintos puntos de vista traspasen su individualidad al verse obligados a escuchar a otras personas<sup>375</sup>. Una norma jurídica, en estas condiciones —democráticas—, no es el premio a la voz más fuerte, sino un reflejo del pluralismo que sólo puede resultar de la actividad dialógica entre sus miembros (portadores de distintos intereses)<sup>376</sup>.

---

<sup>371</sup> PIGEM, Jordi. *Op. Cit.*, pp. 119-120.

<sup>372</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>373</sup> PANIKKAR, Raimond. *Myth, Faith and Hermeneutics*. Bangalore, 1983, p. 9. Citado en: PIGEM, Jordi. *Op. Cit.*, p. 124.

<sup>374</sup> PIGEM, Jordi. *Op. Cit.*, p. 124.

<sup>375</sup> YOUNG, *Op. Cit.*, p. 197.

<sup>376</sup> Pero todo ello dentro de un entorno voluntario como dinámica de la deliberación y no por imposiciones o concesiones deliberativas desiguales. Como apunta YOUNG, Iris Marion “las estructuras justas de toma de decisiones deben ser democráticas, asegurando voz y voto a todos los grupos particulares implicados y afectados por las decisiones”. En: *Ibidem*, p. 197.

Llegado a este punto, cualquier decisión política se va construyendo a partir de argumentar y escuchar, de intentar convencer y de la disposición a ser convencido, por lo que en algunos aspectos habrá que ceder para poder avanzar en el consenso. Sobre esto es más claro BERLIN cuando explica que “[e]l ser humano no puede existir para una única finalidad, las finalidades del hombre son muchas, y algunas de ellas en conflicto con otras, hay que elegir entre ellas. No se puede tener la libertad y la libertad absoluta (...) Existe a priori una realidad: no puedes tenerlo todo. Hay que elegir, y con cualquier elección que hagas, pierdes algo. Y la pérdida es siempre triste”<sup>377</sup>.

#### d. El ordenamiento jurídico como límite jerárquico

Grosso modo se han visto, y se pueden intuir, ciertas exigencias que más parecen condiciones necesarias para permitir el andar de la democracia, como por ejemplo que la ciudadanía esté de acuerdo con la decisión final y así se resuelva la concurrencia horizontal de las participaciones; o la garantía de que todos los intereses hagan parte del debate, y que, como comenta YOUNG, los procesos democráticos de toma de decisiones cuenten con instituciones que permitan la participación efectiva, la presencia de diferencias geográficas, de género, raciales y ocupacionales<sup>378</sup>. Pero más allá de los supuestos indispensables o considerados consustanciales de un proceso legislativo democrático, cabe cuestionarse si el proceso comunicativo y deliberativo en concreto no debe sujetarse a cierto tipo de restricciones y límites externos que lo encaucen. Sobre todo porque no puede pasarse por alto que los Estados actuales son Estados, sí democráticos, pero también Estados constitucionales. Y esta condición jurídica tiene implicaciones insoslayables. ¿Es, entonces, el derecho constitucional un continente dentro del que se mueve el proceso decisorio, o es este mismo proceso quien define sus límites?

A este propósito YOUNG sostiene que la democracia constitucional determina que haya siempre unas reglas que fijen límites a la deliberación y a los resultados. Estas reglas — continúa— deben ser relativamente inmunes al cambio, como derechos básicos que no dependan del capricho de la mayoría<sup>379</sup>. Por su parte HABERMAS menciona ciertas

---

<sup>377</sup> BERLIN, Isaiah. En: *Entrevista con Isaiah Berlin. Op. Cit.*, p. 6.

<sup>378</sup> YOUNG, Iris Marion. *Op. Cit.*, p. 197.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p. 161.



restricciones específicas cuando afirma que la negociación debe tener en cuenta tres condiciones, que: “(a) sea para todos más ventajosa que la ausencia de solución, que excluya tanto (b) *free riders*, es decir, a quienes eludan la cooperación, como (c) a explotados, es decir, a quienes pongan en la cooperación más que lo que sacan de ella”<sup>380</sup>. En cambio MOUFFE propone una jerarquización de valores que regule la deliberación<sup>381</sup>. Pero queda la duda, entonces, de cómo fijar este catálogo de valores teniendo en cuenta las múltiples perspectivas que sobre esta jerarquización puede aportar el mismo pluralismo; quién y cómo las fijará, y cuáles valores primarán. Al respecto sostiene HABERMAS:

“Un procedimiento neutral no habrá de servir, ni siquiera implícitamente, a la realización de valores preferidos o a la realización de objetivos que, por ejemplo, se revelasen como superiores desde la perspectiva de la comprensión liberal de la política o de la comprensión liberal del Estado; pues de otro modo se verían perjudicados los ciudadanos con concepciones distintas u con orientaciones valorativas distintas”<sup>382</sup>

Aunque esta aproximación, sin embargo, al referirse a la cuestión del límite del proceso deliberativo como una limitación del poder soberano en términos morales y axiológicos desborda los alcances jurídicos de este texto, una discusión en torno a la tensión entre procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa parece iluminar lo que pudo ser una solución bastante acorde con los presupuestos democráticos hasta aquí explicados. MONTERO<sup>383</sup> explica dicha tensión. Especialmente, analiza la postura que asume Carlos Nino en el enfrentamiento entre la posición de Rawls, quien afirma que los procesos democráticos se asientan en una serie de derechos básicos, es decir, que en la etapa legislativa se deben respetar *principios sustantivos de justicia*, y la de Habermas, quien con

---

<sup>380</sup> HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Op. Cit., pp. 234 y ss.

<sup>381</sup> MOUFFE, Chantal Op. Cit., pp. 205-206.

<sup>382</sup> Esta conclusión no sólo la basa HABERMAS, Jürgen. en la búsqueda del consenso sino en la práctica comunicativa que menciona LARMORE, Charles E. según la cual —en términos de HABERMAS— “cuando dos personas difieren sobre algún punto específico, pero desean seguir hablando acerca del problema general que están tratando de resolver —habría que decir, que *tienen* que seguir hablando en búsqueda de una solución al conflicto—, cada uno ha de prescindir de las creencias que los otros rechazan, (1) con el fin de construir un argumento sobre la base de sus otras creencias que pueda convencer al otro de la verdad de la creencia en litigio. O (2) con el fin de derivar hacia otro aspecto del problema, donde las posibilidades de acuerdo parezcan mayores. Al enfrentarse con un desacuerdo, quienes tratan de continuar la conversación no tienen más remedio que retirarse hacia un terreno neutral con la esperanza o bien de resolver la disputa, o bien de olvidarla”. (*Patterns of moral complexity*. Cambridge, 1987, p. 53). En: *Facticidad y validez*. Op. Cit., p. 388.

<sup>383</sup> MONTERO, Julio. La concepción de la democracia deliberativa de C. Nino: ¿populismo moral o elitismo epistemológico? En: *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Número 29, 2006, pp. 319-331. En el párrafo introductorio plantea un interrogante muy sugestivo: “el problema es que, si en una democracia deliberativa una norma sólo adquiere validez luego de un debate público razonado en el que la totalidad de las cuestiones estén abiertas a la discusión, no se puede explicar la legitimidad de los derechos sobre los que supuestamente se sostiene la deliberación democrática”

una visión procedimental sostiene que no debe imponerse restricción alguna al debate público, pues son los mismos integrantes de la discusión quienes en su desarrollo van estableciendo el contenido de los derechos que se reconocen recíprocamente: su comunicación se rige por el *principio discursivo* (sólo son válidas las normas resultantes de la aceptación de todos los individuos involucrados en discursos racionales). Explica MONTERO, que Nino asume una posición intermedia, que acepta que existen ciertas normas *a priori*, que son los derechos humanos como justificación primaria, pero que, en todo caso, la democracia es la forma de gobierno moralmente superior en cuanto que la discusión pública es el método más apto para conocer la “verdad moral”<sup>384</sup>. Por lo demás, habría que aclarar a MONTERO que en la teoría habermasiana los derechos subjetivos son co-originales con las normas procesales que delimitan la deliberación. En efecto, el propio HABERMAS, se expresa en el siguiente sentido:

“(…) desde el punto de vista de los derechos fundamentales y los principios del Estado de derecho pueden entenderse como otros tantos pasos para la reducción de esa inevitable complejidad que resulta visible a contraluz del modelo que representa la sociación comunicativa pura. Y lo dicho vale sobre todo en lo tocante a la concretización de esos principios en términos de derecho constitucional y a la institucionalización de los procedimientos de política deliberativa (...). Ciertamente que todos los complejos institucionales u organizativos son también mecanismos para la reducción de la complejidad; pero en su forma de instituciones de derecho constitucional estos mecanismos tienen a la vez el sentido reflexivo de trazas, resortes o cautelas que obran en dirección opuesta a la de una complejidad social que amenaza con minar a socavar las presuposiciones (llenas siempre de contenido normativo) de una práctica atendida a los principios del Estado de derecho”<sup>385</sup>.

Como lo señala Habermas, esta complejidad de referencias jerárquicas se resuelve a través de la definición constitucional de los derechos fundamentales y los principios del Estado. Así, la Constitución define los parámetros en términos de positivización de los valores, principios, condiciones humanas y reglas procesales que vinculan al ejercicio deliberativo y decisonal, y que determina el orden jerárquico normativo que, a su vez, define futuros consensos. De manera que la Constitución simplifica la divergencia externa e interna de referentes de que habla MOUFFE, quien se refiere a un “exterior constitutivo”, como la

---

<sup>384</sup> *Ibidem*, pp. 322-323.

<sup>385</sup> En: *Ob. Cit.*, p. 405.

necesidad de un referente externo de valores sobre los cuales se basa la decisión de las diferencias indecibles<sup>386</sup>, a la vez reconoce el origen discursivo de los derechos que van a regir la democracia. Todo lo cual resulta en una concreción positiva que tiene como referente el orden externo, denominado Constitución. De modo que los resultados del consenso, que son decisiones normativas, en un ordenamiento constitucional ocuparán su lugar en la pirámide. Y así las normas que se vayan acordando deben responder a este marco jerárquico. Este será un límite a la negociación, pues no todos los argumentos tendrán el mismo peso jurídico, debiendo algunos ceder cuando desconozcan anteriores acuerdos de un nivel jerárquico-normativo superior. Esto apunta a una reconciliación entre constitucionalidad y consenso integracionista, pues la deliberación “conduciría al descubrimiento de los principios verdaderos que serían aceptados por una comunidad de personas en condiciones de *racionalidad ideal*, reduciendo a un mínimo la posibilidad de cometer errores morales, de modo que la ciudadanía debería aceptar los resultados de la discusión pública incluso en contra de su reflexión individual”<sup>387</sup>. Esto significa el consenso sobre las normas de juego para posteriores consensos<sup>388</sup>.

#### e. Consenso como base de nuevos consensos

Las normas jurídicas que se van a adoptando democráticamente serán información disponible para la solución de nuevas cuestiones. Incluso las decisiones ya adoptadas pueden ser objeto de posteriores discusiones, pues la alta variabilidad de las sociedades y de sus situaciones determina que en futuro deban replantearse, tener en cuenta nuevos factores y generar nuevos consensos. Una norma adoptada en una época puede resultar el punto de partida para modificar otras situaciones y generar nuevos consensos a partir suyo. Aunque también una norma puede resultar, no obstante su legitimación popular, perjudicial, insuficiente u obsoleta con el paso del tiempo, de modo que, así como los actores cambian sus intereses y pretensiones, además de la salida de unas y la entrada de nuevas posiciones, también las normas jurídicas estarán sometidas a lo que HABERMAS llama una «estabilidad precaria»<sup>389</sup>. Para el autor alemán, las características determinadas por la socialización

---

<sup>386</sup> MOUFFE, Chantal *Op. Cit.*, pp. 205-206.

<sup>387</sup> MONTERO, Julio. *Op. Cit.*, p. 323.

<sup>388</sup> Sobre esta idea y el poder unificador del consenso sobre las reglas de juego comentan OGBURN, William F.; NIMKOFF, Meyer F. *Op. Cit.*, pp. 140 y ss.

<sup>389</sup> HABERMAS, Jürgen. *Fatti e norme. Op. Cit.*, p. 47.

comunicativa determinan que el interior del tejido social esté condicionado por la falibilidad de los presupuestos de validez, de forma que la expectativa del comportamiento social tiene siempre una estabilidad muy precaria<sup>390</sup>. La integración social, así entendida, está en permanente discusión según los contextos cambien y se integren nuevas razones que, en orden de igualdad, deban ser también tenidas en cuenta.

A estas luces, resultan cuestionables planes de gobierno, promesas o posiciones particulares fijadas en el tiempo, o razones únicas de gobierno —así hayan sido alcanzadas con una inicial integración—; y es que la voluntad general está continuamente supeditada, ya no sólo al encuentro y la insospechada solución consensual, sino, además, a nuevas razones de validez susceptibles de futura integración. Los consensos son, entonces, metas alcanzables y deseables, que permiten una expresión de la pluralidad y que reconcilian las distintas participaciones, pero que, a la vez, no derivan en posiciones intocables y pétreas. Son, en cambio, puntos de partida, ya legitimados por el consentimiento del pueblo, y que serán fundamento seguro de nuevos consensos o de readaptación de sí mismos.

#### **f. Creatividad**

Evidentemente, el encuentro entre intereses dispersos, a veces entre intereses diametralmente opuestos, puede anunciar la dificultad de llegar a consensos y de la misma actividad deliberativa. En algunas situaciones, como por ejemplo las de contenido económico, la matemática y la estadística permiten resumir la realidad en modelos donde se concluyan puntos de equilibrio o de intersección entre posturas encontradas —la asignación del salario mínimo en cada año es un caso claro—. En otros aspectos más ásperos y sensibles la formulación de una solución que tenga en cuenta los diferentes intereses se muestra incluso inverosímil, y podría parecer imposible encontrar puntos de contacto, soluciones intermedias, consensos en los que se integren unas y otras.

Como se viene diciendo, las sociedades y sus tiempos se enfrentan a cuestiones de diferentes tallas, y muchas veces los problemas, con el paso del tiempo y con la inclusión de más posturas se tornan verdaderamente difíciles de conciliar. Temas como el aborto, la pena de muerte o una política permisiva o restrictiva de la inmigración parecen cuestiones de todo o

---

<sup>390</sup> *Ibidem*, p. 47.

nada. Aunque también puede que esta percepción exista como resultado de una costumbre —basada en el modelo de mayorías<sup>391</sup>— en la que la toma de decisiones se plantea como una cuestión de vencedores y vencidos. Las sociedades apuestan por el sí o el no como forma de resolución de conflictos, y por ende los posicionamientos sociales parten desde dos esquinas enemigas. En cambio, el reconocimiento del consenso integracionista impone, para quienes participan, la certeza de que las deliberaciones van a llegar a terrenos intermedios, y posiblemente a soluciones que no se han planteado, pero que en el intento de integrar todos los intereses requieren de la inclusión de nuevas soluciones, por nadie formuladas, o como una combinación de muchas posturas.

¿No es acaso el ser humano creativo para la solución de sus problemas cotidianos?, ¿acaso la sociedad no puede disfrutar de esta condición individual? Pues vale la pena entonces asomar hacia los terrenos de la creatividad si se quiere ir más allá de las soluciones bipolares, si se quiere llegar a la integración de intereses. Al respecto, el profesor CORBALÁ hace un croquis del concepto de creatividad partiendo de diferentes campos del conocimiento, del cual concluye que la primera dimensión de la creatividad es la formulación de preguntas —para el caso que aquí se trata, cuestiones sociales a decidir—. Concluye que la creatividad tiene que ver con esa condición humana de ser capaces de “generar nuevas e interesantes preguntas y con la disposición para dar a ellas múltiples, nuevas y eficientes respuestas”<sup>392</sup>.

Una sociedad con variadas posibilidades de vida, requiere de creatividad en la toma de decisiones y variadas soluciones para la misma cuestión, más allá de una elección que signifique la renuncia total a otras opciones. Cabe pensar en la elección de una comida en un restaurante: se usa el menú para elegir entre varias opciones un poco de cada cosa, la combinación y el reemplazo de un ingrediente de un plato por el de otro. Para que al final el plato definitivo sea una interacción de las mejores opciones de la carta. Puede, no se

---

<sup>391</sup> La toma de decisiones ordenadas, por ejemplo, por la votación y mayorías no pretende integrar las diferencias y permitir su expresión sino a la competencia entre ellas en búsqueda de una superioridad numérica que permita la imposición de una visión del mundo, de muchos sobre el resto. El pluralismo exige en cambio una actitud diferente donde la intención integracionista sea el timón de la toma de decisiones. Claro está que en una cultura donde incluso las decisiones informales, como las de los habitantes de un edificio que se reúnen y definen por mayoría que todos los habitantes, incluso los del primer piso, deben pagar por el mantenimiento del ascensor. O la simple decisión de un grupo de amigos que por mayoría deciden el destino de un viaje vacacional. Resulta apenas entendible que las decisiones políticas sean resultados también en clave mayoritaria.

<sup>392</sup> CORBALÁN BERNÁ, Javier. ¿De qué se habla cuando hablamos de creatividad? *Cuadernos FHyCS-UNJu*. No. 35, 2008, p. 19.

sabe, que los temas tradicionalmente más sensibles luzcan como un túnel sin salida porque, tal vez, aún no se han planteado opciones creativas en las que se tengan en cuenta posturas ignoradas y soluciones combinadas. En la creatividad, entonces, el consenso se potencializa, y el desacuerdo de los diferentes intereses fija los puntos de partida —más o menos distantes— para generarse nuevas y creativas soluciones<sup>393</sup>.

## 5. En conclusión, el ejercicio del poder es la participación para integrar consensos

La asignación de soberanía que hace el modelo democrático tiene una consecuencia obvia pero definitiva en el sentido de que es al pueblo, en tanto titular del poder político, a quien corresponde ejercerlo. Esta premisa trasciende la concepción del pueblo más allá de ser un sujeto que esporádicamente legitima el poder constituyente y el constituido, pues la democracia hace que solamente recaiga sobre él la facultad de gobierno. Este principio democrático de autogobierno —ejercicio del poder sobre sí mismo— tiene aplicación en la capacidad de producción normativa que es el mecanismo de ejercicio del poder en los Estados constitucionales de Derecho.

Así las cosas, el ejercicio del poder corresponde a un sujeto concreto que tiene la calidad de colectivo y pluralista. Esta situación ineludible imbuye de complejidad la producción normativa del Estado democrático, derivada de la heterogeneidad que caracteriza el pluralismo social, y que se aparta de la idea del interés común, en tanto abstracción generalizadora y homogeneizadora que permita la expresión del *interés general*. El ejercicio del poder democrático a cargo del pueblo parte así de la existencia de los intereses dispersos, es decir, de que la *voluntad general* no es un concepto estático, dado *a priori* como una verdad dada que debe ser descubierta. En su lugar, la voluntad general requiere ser construida a partir de las distintas posiciones y formas de vida que impone el pluralismo social. Pero esta construcción sólo es posible en la medida en que la ciudadanía ponga de manifiesto sus intereses concretos y participe en la integración de la voluntad general. La *participación*, pues, tiene un valor esencial en la práctica de la democracia, al determinar la acción de los individuos como integrantes del pueblo, como titulares del poder. Y es que sólo a través de ella con la vinculación entre titularidad y ejercicio democrático podrán legitimarse las decisiones jurídicas del Estado.

---

<sup>393</sup>*Ibidem*, p. 14.

De este modo la participación política se convierte en la *praxis* de la soberanía popular, toda vez que ante la complejidad del pueblo como un sujeto colectivo, heterogéneo y pluralista, y la complejidad que supone la asignación de la soberanía en él, solamente la actividad de sus partes permite el ejercicio del todo como consecuencia de una forma de gobierno que se sustenta en la libertad política.

En este contexto, el precio de la libertad es la carga de asumir la dirección del poder, de manera que la ciudadanía como un atributo subjetivo determinado por el vínculo gradual, adquiere una connotación activa, más allá de la idea liberal y social del sujeto como límite del poder y beneficiario de derechos. La democracia exige del individuo una posición de gobernante y, antes que todo, de productor normativo a partir de la participación continua en el ejercicio cotidiano del poder público, pues el pueblo es soberano, tanto en la manifestación constituyente como en la posterior tarea constituida; tanto en periodos electorales como en los interregnos. Así es que en la democracia se expresa la condición pública de las personas sin desconocer su condición privada y egoísta, al tiempo que el carácter social de la política se concreta con la participación activa y conjunta de la ciudadanía.

Tal actuación conjunta implica que, por la composición pluralista del pueblo, la participación individual derive en un encuentro poco pacífico de diferentes posturas y preferencias, pues la heterogeneidad social parte de la complejidad de cada individuo, de sus propias opiniones y de la inclusión en distintos grupos sociales que se hacen públicos en el ejercicio participativo. Todo lo cual confluye en que el ejercicio del poder por parte del pueblo como sujeto titular del mismo es una expresión compuesta de las distintas participaciones que expresan los *intereses dispersos* en la sociedad. Así, la participación política encuentra dos escenarios de manifestación: primero uno individual (podría decirse privado) en el que cada persona tiene unos intereses precisos, y después, uno colectivo (público) de encuentro de estos intereses expresados participativamente en condiciones de igualdad.

Sobre tales bases se hace manifiesta la dificultad que supone construir la voluntad general del pueblo, en concreto producir normas jurídicas a partir de un escenario pluralista de participaciones de intereses dispersos. Esta situación, además, debe tener en cuenta el presupuesto democrático basilar de la igualdad, es decir, que en la medida en que el autogobierno no tolera la imposición del poder sobre el pueblo, cada parte del mismo se vincula en una relación de igualdad con las demás que permita a todas las personas gobernar en igualdad de condiciones, sin que una parte —mayor o menor— pueda ser gobernada por alguna otra —mayor o menor—. Y si cada parte del pueblo es, en igualdad de condiciones, titular del poder, las participaciones individuales deben encontrarse en una concurrencia que se puede calificar de *horizontal*, concurriendo a gobernar y a ser gobernada bajo un parámetro de *igualdad política*.

Esta igualdad política exige que para la construcción de la voluntad general las partes del pueblo deban alcanzar un consenso sobre las decisiones normativas, pues no es de recibo que uno, algunos, muchos o la mayoría de los intereses encontrados se imponga sobre el resto. El consenso es, por tanto, la única forma en que una norma jurídica puede ser aprobada en razón a la voluntad general del pueblo, sin que ninguna de las partes sea dominada en oposición al autogobierno que fundamenta la democracia.

En esta actividad consensual se materializa el ejercicio del poder democrático: se concreta la pluralidad en una disposición normativa, en la que las diferencias no son anuladas sino que constituyen el punto de partida para llegar a consensos que las reconcilien. Es decir, hay que partir del reconocimiento del disenso esperado en una sociedad pluralista, con miras a alcanzar el consenso, de manera que las múltiples voluntades que disienten pasen a integrar una nueva voluntad: la voluntad general. Tal flujo entre el pluralismo y el acuerdo se denomina *consenso integracionista*.

El consenso integracionista es un proceso que se distingue de la idea de la unanimidad o de un consenso *ex ante* caracterizado por la homogeneidad del pensamiento y, por tanto, por la innecesaria discusión o ejercicio de búsqueda de acuerdos. Se trata, en cambio, de un consenso *ex post*, en el que el desacuerdo es el punto de partida, con intereses dispersos y diversos que se encaminan a construir posturas que integren en mayor o menor medida las distintas participaciones a partir de una lógica deliberativa. Para tal efecto, es necesario



tener como presupuestos que todas las participaciones tengan como objetivo común la búsqueda de la reconciliación ante el interés general de ejercer el poder a partir de la creación de normas jurídicas. De manera que el único interés común presente en la sociedad política, en su ejercicio participativo, es la intención de reconciliar las participaciones en una decisión que las integre todas.

La dificultad de alcanzar consensos integracionistas es innegable. Ello quizá deriva de la dificultad histórica para que la democracia se impusiera, por lo que su puesta en marcha parece aún más difícil. Sin embargo, esto no convierte a la democracia automáticamente en una utopía, sino solamente en un horizonte normativo que hay que esforzarse más para implementar, más que en el caso de otras formas de gobierno más simples y por ello, tal vez, tiránicas. La exigencia democrática parte de un mandato superior derivado de la vinculatoriedad jurídica a la Constitución como norma suprema, y permite dar sentido a los sacrificios y luchas sociales en favor de la igualdad y libertad de las personas y de los pueblos. Como indicara el protagonista de la película *Perfume de mujer*<sup>394</sup> al final de la misma, la dificultad no está entre saber qué es lo correcto o incorrecto, lo que es realmente difícil es elegir lo primero. Asimismo lo difícil es realizar la democracia y este esfuerzo no puede ser vano mientras sea posible.

Dentro de este escenario, resulta apropiado establecer ciertas herramientas y condicionamientos orientados a la concreción del consenso integracionista en los términos comentados. Para tal efecto, es preciso partir de la conciencia y voluntad de construcción comentada previamente sobre la base de un proceso de racionalidad dialógica con base en (i) la comunicación como escenario de encuentro en el que cada participación quiere ser oída y quiere oír a las demás, de modo que los intereses dispersos sean mutuamente conocidos. Para tal efecto debe haber una (ii) sectorización dirigida a resolver la complejidad social en la que la comunicación y la búsqueda del consenso esté organizada a partir de intereses relacionados temáticamente. Con ello la integración del consenso no es un ejercicio absoluto, en el que se comuniquen todas las participaciones en todo momento. Se trata, en cambio, de la comunicación entre intereses relacionados temáticamente que resistan ser integrados en una decisión normativa concreta. Ahora bien, una vez comunicados los intereses relacionados, es necesario un ejercicio de (iii) deliberación

---

<sup>394</sup> Dir. BREST, Martin. *Perfume de mujer*. City Light Films, 1992.

racional basada en argumentar y escuchar, convencer y ser convencida/o. Esto implica asumir la deliberación racional desde la defensa de las posturas individuales pero sin partir de verdades absolutas, de modo que se tenga el horizonte común de alcanzar acuerdos negociados. Este proceso deliberativo, en todo caso, debe tener en cuenta el (iv) ordenamiento jurídico como límite jerárquico, en razón a que los Estado de Derecho actuales se configuran a partir de la jerarquía normativa con supremacía de la Constitución. Así, la deliberación racional se somete a exigencias mínimas del ordenamiento superior que establece reglas objetivas que garantizan los derechos individuales de quienes participan y de la organización del proceso. Lo anterior a su vez genera una reacción en cadena, en el sentido de entender el (v) consenso como base de nuevos consensos, con lo cual cada consenso alcanzado goza de vinculatoriedad jurídica como presupuesto dado hacia nuevos consensos. Ello permite, además, que en el futuro los consensos alcanzados puedan ser cuestionados y modificados al mismo ritmo que cambian los intereses sociales. Por último, el consenso integracionista, en tanto está inmerso en la complejidad social, en la confrontación de intereses y de argumentos derivados, puede llegar a puntos ciegos, a vías cerradas, a situaciones que parece no haber una solución deliberativa que permita la integración completa del pueblo. Para ello es necesario que el proceso de consenso integracionista haga uso de una de las cualidades humanas más valiosas: (vi) la creatividad, para así plantear nuevas y múltiples respuestas, soluciones impensadas construidas como punto de encuentro de las distintas y ásperas esquinas sociales, una reflexión atenta y sincera que le haga frente otra de las cualidades humanas: la obstinación, que por lo general conduce a la soledad —antítesis de la <sup>395</sup>democracia—.

**SEGUNDA PARTE**  
**LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

En la Primera Parte se contextualizó la presente investigación a los Estados modernos que, en su mayoría, se han inclinado por una forma de gobierno democrática. Esta opción constitucional viene acompañada de una distinción entre dos vías posibles para ejercer el poder político: una directa y otra intermediada. Tal diferenciación se hace expresa, por ejemplo, en el artículo 3 de la Constitución colombiana cuando dice: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los tiempos que la Constitución establece”. A su vez la Constitución española en el primer artículo reconoce la forma democrática del Estado, señalando expresamente que la soberanía reside en el pueblo (numeral 2); y más adelante en el artículo 23 se refiere concretamente al ejercicio del poder cuando dispone que la participación en los asuntos públicos se puede realizar “directamente o por medio de representantes”. En la Constitución Francesa la distinción es más expresa y concreta, pues el pueblo ejerce la soberanía, dice el artículo 3, “a través de sus representantes y por medio del referéndum”, de modo que el ejercicio directo del poder se circunscribe al referendo, mientras que la forma indirecta se encarga a la representación en sentido amplio. Con todo, esta doble manifestación del ejercicio de la soberanía se va diluyendo a medida que la representación empieza a tener una preponderancia mayor. Por ejemplo la Constitución alemana establece que el poder que emana del pueblo es “ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial” (artículo 20). De manera que el ejercicio directo está orientado hacia el voto en las elecciones, que es, a su vez, el primer estadio de la representación. Y en la Constitución de los Estados Unidos de América la primacía de la representación como fórmula de ejercicio del poder es ya contundente: la Carta Política no se refiere al ejercicio directo como posible vía para tomar las decisiones normativas del Estado. Antes bien, el artículo uno, sección primera, es claro al otorgar la totalidad de la facultad decisoria a las Cámaras de Representación, cuando dice que “[t]odos los poderes legislativos aquí garantizados serán concedidos a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.

Las democracias modernas parecen expresarse, pues, en clave representativa como forma principal del ejercicio del poder<sup>1</sup>. Ello resulta llamativo, por cuanto resulta paradójico hablar del autogobierno al que se refiere la democracia, pero realizado con intermediación. En este orden de ideas, el propósito de esta Segunda Parte es analizar esta alianza entre democracia y representación, sin pasar por alto la precisión de Kelsen en su obra *La democracia*, al decir que la característica esencial de la democracia es la participación del pueblo en el gobierno, en la creación y aplicación de normas<sup>2</sup>.

En efecto, hoy en día no suele hablarse de democracia y representación por separado. Como hemos visto, los Estados modernos definen su forma de gobierno con la *democracia representativa*. De hecho, su uso desborda el lenguaje técnico político y jurídico, a los medios de comunicación y al habla cotidiana, con lo que podría sospecharse que la representación política es una figura propia de la democracia, incluso imprescindible. Pero como ya se vio en el capítulo primero, la democracia se manifestó originalmente, y en posteriores expresiones, de forma directa. Y de la misma manera (como se verá) la representación también tuvo su origen y desarrollo independiente de la democracia.

Una comprensión de la democracia actual hace perentorio un análisis de la institución representativa que le ha sido integrada, y que en términos generales se ha instaurado como la forma principal en la que el ejercicio del poder —popular— se manifiesta. Se pasará, entonces, a hacer un breve acercamiento al origen y la evolución de la representación que permita entender de qué tipo de figura política y sobre todo jurídica se está hablando (Capítulo III), para, a continuación, examinar su incorporación en el modelo democrático y su expresión a través de los partidos políticos (Capítulo IV).

---

<sup>1</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, señala que las democracias modernas ““son esencialmente sistemas representativos, en los que la intervención política de los ciudadanos se produce de modo indirecto a través de las elecciones (...)””. Tomado de su texto: Representación y partidos. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael (coordinador). La representación en el derecho. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2004, p. 181.

<sup>2</sup> En su estudio democrático sobre la participación y la representación VATTER, Miguel, se refiere al tratado de Kelsen. “*La democracia, entre representación y participación*”. En: PORRAS NADALES, Antonio J (ed.), *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 31-37.

## Capítulo Tercero

### SURGIMIENTO POLÍTICO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN

Ante todo, ha de tenerse en cuenta que la representación es un concepto que además de la naturaleza política que, en principio, resulta relevante para estas líneas, también tiene presencia en las relaciones reguladas por distintas ramas del derecho, desde el derecho privado al derecho público. Así, en el campo del derecho privado y del negocio jurídico, PÉREZ FERNÁNDEZ define la representación como la capacidad de una persona de actuar, obligar y decidir en nombre y por cuenta de otra. Con todo, el autor reconoce que la representación no se reduce a este campo, toda vez que “(...) se extiende: en el derecho privado, a la familia, sucesiones, concurso y demás; en el derecho público, en el procesal, constitucional, administrativo, etc.”<sup>3</sup>. Por su parte, LUCAS VERDÚ comenta así la naturaleza iuspositivista de la representación: “[a]sí como la soberanía y la separación de poderes — con sus diversas interpretaciones y críticas— se han movido siempre dentro del Derecho público, la representación opera en el campo del Derecho privado y su doctrina correspondiente en cuanto concepto técnico jurídico, como institución iuspositivista, e influyó en algunas teorías que intentaron explicar la naturaleza y práctica de la representación política”<sup>4</sup>.

Ante la diversidad de contenido del concepto jurídico de representación, valdría la pena empezar a delimitar el tema que aquí interesa con una aproximación histórica al surgimiento de la representación como concepto con contenido político. Para empezar, su origen etimológico conduce al verbo latino “repraesento-äre”, que significa: “hacer presente, poner ante los ojos // reproducir (por arte)// reproducir (por la palabra); repetir // reproducir ser la imagen de//hacer efectivo, hacer inmediatamente, realizar”<sup>5</sup>, lo que se puede resumir en “hacer presente, manifestar o presentar de nuevo”<sup>6</sup>. Por su parte, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española ofrece varias acepciones, entre ellas: “Acción y efecto de representar// Autoridad, dignidad, categoría de la persona// Figura,

<sup>3</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, Bernardo. *Representación, poder y mandato*. México: Porrúa S.A., 1984, p.11.

<sup>4</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de derecho político*, volumen II. Madrid: Tecnos, 1977, 175.

<sup>5</sup> SEGURA MUNGUÍA, Santiago. *Diccionario etimológico latino-español*. Madrid: Ediciones Generales Anaya, 1985, p. 622.

<sup>6</sup> Así lo precia PITKIN. Hanna F., en el apéndice sobre la etimología del término. En: *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 269.

imagen o idea que sustituye a la realidad// Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación, // Cosa que representa otra”<sup>7</sup>.

A partir de lo anterior, se puede apreciar que lingüísticamente el término “re-presentación”<sup>8</sup>, se refiere a hacer presente otra vez, “hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho”<sup>10</sup>. El concepto sugiere cierta tensión entre la idea de presencia y ausencia, en la medida en que su función es lograr que un elemento ausente se considere presente a través de otro que sí lo está. En otras palabras, representar “designa aquella acción consistente en hacer presente algo ausente a través de la presencia de una entidad sensible distinta de aquella que se representa”<sup>11</sup>. En latín clásico el término se refería a objetos inanimados, a la función de traerlos literalmente presentes ante alguien. Incluso, en el antiguo Derecho romano, podía emplearse para la presentación de una persona ante un tribunal<sup>12</sup>. En sus orígenes, por tanto, el término no tenía una connotación política, sino material: (i) para hacer presente objetos, (ii) para sustituir un objeto por otro, o (iii) para hacer presente una abstracción a través de, o en un objeto<sup>13</sup>.

Es en la Edad Media cuando aparece el germen de la representación política, y lo hace en el marco de la Cristiandad, donde en un sentido místico llegó a usarse para referirse al Papa y a los cardenales como *representantes* de Cristo y los apóstoles, no como sus agentes, sino como su encarnación, ocupando su lugar<sup>14</sup>. En lo que concierne al terreno político, y en un

---

<sup>7</sup> Disponible en:

[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=representaci%C3%B3n](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=representaci%C3%B3n). (consultada el 21 de enero de 2011).

<sup>8</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española, el prefijo “re” significa “repetición”; y. Disponible en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=re](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=re). (consultada el 21 de enero de 2011).

<sup>9</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española “presentación” es: “acción y efecto de presentar o presentarse”. Disponible en:

[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=presentaci%C3%B3n](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=presentaci%C3%B3n). (consultada el 21 de enero de 2011).

<sup>10</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>11</sup> ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo. *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 36.

<sup>12</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.* p. 268.

<sup>13</sup> *Ibidem.*, p. 269.

<sup>14</sup> *Ibidem.* El 6 de julio de 1439 se celebró en Florencia, Italia, el Concilio de dicha ciudad en la que se decretó la supremacía del Papa como Vicario de Cristo. Disponible en la página web del Vaticano: <http://asv.vatican.va/es/doc/1439.htm> (consultada el 18 de enero de 2011).

Según la Enciclopedia Católica “el título de Vicario de Cristo es más expresivo de su oficio de cabeza suprema de la Iglesia en la tierra, oficio que cumple en virtud de la comisión de Cristo, y con poderes vicarios derivados de Él”. Disponible en: <http://ec.aciprensa.com/v/vicariodecristo.htm> (consultada el 18 de enero de 2011).

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término vicario, cuando se refiere a vicario de Jesucristo supone uno de los títulos del Papa: “como quien tiene las veces de Cristo en la Tierra”. (Consultado el 18 de enero de 2011).

principio, las lógicas monárquicas no dejaban lugar para el concepto de representación política propiamente dicha. El rey, en efecto, se entendía como una forma de personificación del reino, no de representación<sup>15</sup>. La sociedad medieval, en efecto, aceptaba la idea de la jerarquización natural, del Estado como una estructura desigual y jerárquica que culminaba en un vértice que es el monarca, quien lo personificaba. El orden público se veía como un cuerpo, un todo con partes que están diferenciadas y jerarquizadas<sup>16</sup>.

Sólo posteriormente los roces entre las jerarquías del modelo monárquico y la pérdida de confianza en el poder absolutista sembraron la semilla que germinaría el contenido político de la representación. En efecto, fueron los enfrentamientos entre las jerarquías feudales los que propiciaron que se empezara a forjar su sentido político. La necesidad de reafirmar el poder monárquico tuvo en el concepto de representación una salida político-jurídica para legitimar la dominación del rey sobre los súbditos con un mandato muy particular. A su vez, el descontento y las disputas con el rey fueron determinantes para la creación paralela de una teoría rudimentaria de la representación basada en la delegación de poder a personas que serían las encargadas de transmitir sus quejas y peticiones al monarca desde el Parlamento<sup>17</sup>. Fue, entonces, el posicionamiento del Parlamento como organismo de discusión y de control del monarca el que incitó en Inglaterra un debate teórico sobre la titularidad y el ejercicio del poder soberano. De una parte, ciertas clases sostenían que tenían la facultad de autogobernarse y autorizar a sus gobernantes; de otra, los defensores de la monarquía, entre ellos Thomas HOBBS, reclamaban la autoridad del rey basada en la confianza de los súbditos y en su irresponsabilidad hacia ellos<sup>18</sup>. Para los primeros, el monarca debía gobernar según las exigencias y condiciones de los súbditos, a través de parlamentos electos (autorizados) que representasen sus intereses. En cambio, los segundos, reconocían en el Parlamento a un órgano de mera consulta, por lo que, según HOBBS, la

---

<sup>15</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Op. Cit.*, p.177.

<sup>16</sup> “Es en esta visión del orden donde se halla inmersa la representación medieval: esto no presupone (como ocurre para los modernos) una suma de sujetos iguales y <desordenados>, no tiene a sus espaldas el vacío, el caos que se contraponen al orden que ella misma ayuda a crear; la representación medieval se apoya sobre un orden ya dado e intrínsecamente legítimo, postula un pueblo ordenado e internamente diferenciado (...) el pueblo no es una suma de individuos, sino una comunidad ordenada y estructurada que existe políticamente y actúa a través de los magistrados que la representan. La representación es, una vez más, la relación identitaria que conecta una parte excelente con la totalidad del cuerpo político”. COSTA, Pietro. *El problema de la representación política: una visión histórica*. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael. *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2005, p.20.

<sup>17</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Op. Cit.*, p.177.

<sup>18</sup> GARCÍA GUTIÁN, Elena. *Representación y Participación: la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas*. En: MENÉNDEZ ALZAMORA Manuel (editor). *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p.24.



unión del pueblo sólo podía llegar a pactar entre los individuos la designación de una autoridad común, reduciendo la multitud a una persona que se encargara de gobernar con autonomía y sin limitación ni presencia popular<sup>19</sup>.

Este enfrentamiento de posiciones, que en parte vendría a resolverse con la revolución de 1688<sup>20</sup>, planteaba una cuestión sobre el contenido de la representación política en dos direcciones: la representación de los individuos del reino, bien en el rey, o bien en el Parlamento. La representación pasa a ser, entonces, una fórmula argumentativa útil para justificar el ejercicio del poder de uno u otro lado. No fue distinta la función de la representación en la Francia revolucionaria, donde el ejercicio del poder pasó del rey a manos de los miembros de la Asamblea, amparados en la representación de un ente nuevo: la Nación. Finalmente, la representación llegaría a la democracia como fórmula para explicar el extraño fenómeno de que en la soberanía popular no sea el pueblo quien ejerza el poder político. Antes de llegar a este punto, conviene pasar a ver con cierto orden cronológico cada una de estas situaciones.

### 1. La representación como justificación del poder monárquico

PITKIN explica la forma en la que HOBBS propone una teoría que permite armonizar, mediante la representación, la condición soberana del rey con el consentimiento sin reproche por parte de los súbditos<sup>21</sup>. Para ello, dice la autora, HOBBS parte de una distinción entre personas naturales y artificiales: las primeras son aquellas que actúan y se expresan por sí mismas; las segundas, en cambio, son aquellas cuyas palabras y acciones se realizan en nombre de otra, actuando como su representante. Cuando una persona artificial representa a una natural, habrá una autora de la acción, la persona a quien la acción es

---

<sup>19</sup> Dice HOBBS, Thomas: “Una multitud de hombres se hace una persona cuando son representados por un hombre o una persona siempre que se haya hecho con el consentimiento de cada uno en particular de los de aquella multitud, pues es la unidad del mandatario, no la unidad de los representados, lo que hace de la persona una, y es el mandatario el portador de la persona, y de una sola persona. La unidad en multitud no puede entenderse de otra forma”. En: *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional, 1979, p.258. También: GARCÍA GUTIÁN, Elena. *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Como lo comenta TODD, Alpheus, la revolución modificó la lógica en las relaciones entre el rey y el Parlamento, quien vio reforzada su posición como órgano de control y redujo el alcance la irresponsabilidad del soberano. “Antes de esa época, el Gobierno de Inglaterra era dirigido principalmente por el Rey en persona, aconsejado y asistido por Ministros nombrados por él y responsables ante él tan sólo. Bajo aquel sistema, el Parlamento no tenía voz en la elección de los Ministros de la Corona; cuando en una u otra Cámara del Parlamento se formaban sobre una cuestión de administración opiniones opuestas, no existía otro medio de hacerlas conocer, que formular una reclamación y una representación retrospectiva. De ahí frecuentes luchas entre la Corona y el Parlamento, que a veces degeneraban en guerras civiles.” En: *El gobierno parlamentario en Inglaterra*. Pamplona: Analecta, 2004, pp. 5-6.

<sup>21</sup>PITKIN Hanna F. *Op. Cit.*, en el Capítulo 2: “El problema de Thomas HOBBS” p. 15.

atribuible, y una actora que la realiza en nombre de la primera. En este sentido, la autora goza de un atributo, un derecho, que es la autoridad para actuar o hablar por sí misma, o para encomendarla a otra. La autoridad es, por tanto, un derecho: “el derecho de hacer cualquier acción se le llama *autoridad*”<sup>22</sup> (cursiva fuera del texto). Según HOBBS, la persona artificial ha sido autorizada por la natural como representante. Un autor que comisiona algún acto, otorga prerrogativas que le permiten al representante realizar la acción sin que aquél se libere de responsabilidad alguna por las consecuencias del acto, como si él mismo lo hubiese realizado<sup>23</sup>. “En ambas situaciones, los derechos y privilegios se aumentan para el que está autorizado, así como se enfatizan las obligaciones para el que autoriza”<sup>24</sup>.

Esta formulación de la propiedad de los actos y su ejercicio permite a HOBBS explicar la función del soberano como representante. Cuando el hombre se encuentra en estado de naturaleza, dice HOBBS, es egoísta, sin una autoridad mutuamente reconocida; sólo sigue su instinto de conservación. Para salir de ese estado de naturaleza las personas realizan un pacto social por el cual se organizan en una república y autorizan a uno entre ellos para que los represente como soberano. El orden es una decisión de los individuos que concentran la totalidad del poder en el soberano<sup>25</sup>.

“Se dice que se instituye una república cuando una multitud de hombres se pone de acuerdo, y pactan cada uno con cada uno, que a un cierto hombre, o asamblea de hombres, se le concederá por mayoría el derecho a representar la persona de todos ellos; es decir, el derecho de ser su representante”<sup>26</sup>

Para HOBBS la representación permite, pues, el proceso de tránsito del estado de naturaleza a la organización en una comunidad, un tránsito en el que la multitud, compuesta por una mera suma de individuos, se convierte mediante la autorización al

---

<sup>22</sup> PITKIN Hanna F. *Ibidem*, p. 18. HOBBS, Thomas sostiene que “(...) por autoridad se entiende siempre el derecho de hacer cualquier acto, y hecho por autorización es lo hecho por comisión o licencia de aquél a quien el derecho pertenece” *Op. Cit.*, p. 256.

<sup>23</sup> “De donde se sigue que cuando el autor celebra un pacto por autorización, obliga con ello al autor. No menos que si lo hubiera hecho él mismo, y no le sujeta menos a todas las consecuencias de aquél”. En: HOBBS, Thomas. *Op. Cit.*, p.256.

<sup>24</sup> PITKIN, Hanna F., *Op. Cit.*, p.20.

<sup>25</sup> COSTA, Pietro. *Op Cit.*, p. 21: y también PITKIN Hanna F. *Ibidem.*, p. 30.

<sup>26</sup> PITKIN Hanna F. *Op. Cit.*, p.31.

soberano en una unidad por él representada. El origen de la representación es, pues, la autorización<sup>27</sup>. COSTA concluye así el pensamiento de HOBBS:

“Un sujeto actúa porque los demás lo han autorizado para que actúe por ellos. Un autor que no actúa por sí mismo sino que da sus palabras y acciones a otro llamado actor que actúa en su lugar”<sup>28</sup>.

Según el planteamiento de HOBBS, las personas son autoras de sus actos, han autorizado al soberano para que las represente, y éste actúa en nombre y bajo responsabilidad de ellas. De esta manera, la autorización que recibe el representante es ilimitada:

“La autorización otorgada al soberano es ilimitada; cualquier cosa que realice ha de ser considerada hecha por sus súbditos; y cualquier decisión que adopte les vincula. Todo hombre que establece el contrato autoriza todas las decisiones y juicios del representante como si fuesen suyas”<sup>29</sup>.

Para HOBBS, la autorización al soberano es ilimitada porque nace de pactos firmados por las personas. Aquél no ha pactado nada, sólo ha sido beneficiario de la autorización que éstas le otorgan, con lo cual no tiene obligaciones para con sus súbditos, ni puede reprochársele que actúe en contra de éstos; el monarca actúa en nombre de ellos por la autorización y cualquier acto que realice es irreprochable por cuanto se entiende que son los súbditos los autores de todas las actuaciones y juicios del soberano, que han autorizado por adelantado todo lo que haga el soberano, como si ellos las hubiesen realizado<sup>30</sup>. No cabe pues crítica ni reclamación de los súbditos al soberano. Admitirlas sería como si los súbditos se inculpasen o reclamasen a sí mismos: “los súbditos han acordado que él actuará por ellos”<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> COSTA, Prieto. *Op. Cit.*, p. 22.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>29</sup> PITKIN Hanna F. *Op. Cit.*, p. 31. La autora clarifica la afirmación de HOBBS en cuanto que la representación es ilimitada “en aquellas cosas que conciernen a la seguridad y la paz común”, como si su autorización sólo lo autorizara para esos temas. Pero, como explica, la razón de ser de la representación es permitir la paz y seguridad que los hombres no pueden procurarse en el estado de naturaleza, por lo que todos los actos del soberano tienen esta finalidad, siendo él el único juez que puede determinar qué cosas interesan a la seguridad y la paz común.

<sup>30</sup> HOBBS, Thomas. *Op. Cit.*, pp. 270-271.

<sup>31</sup> *Op. Cit.*, p. 33.

Esta visión de la representación la muestra como una ficción, según la cual los individuos han pactado autorizar a una persona para que se encargue de actuar por ellos. Se crea la unidad en virtud de la representación, encarnada en la persona del soberano. PITKIN se cuestiona si la definición de la representación en función de la autorización obliga al soberano, al ser representante, a actuar, no como quiera, sino en cumplimiento de su función de representante de los súbditos. Y en este caso, entonces qué sucedería si el monarca-representante no representara a los súbditos como debería. Pero una crítica en este sentido parece planteada desde una perspectiva actual que valore la relación representante-representado. En HOBBS, esta cuestión no formaba parte del contenido de la representación. Lo que estaba en juego, en el fondo, era quién ejercía el poder<sup>32</sup>. La representación no era entonces una forma de expresión de los súbditos, sino una herramienta que permitía justificar el modelo monárquico y la potestad del rey para actuar como quisiera, en la medida en que formalmente lo hacía en calidad de representante autorizado de todos los individuos<sup>33</sup>. Así ocurre cuando HOBBS defiende la representación en cabeza de un solo soberano, de forma que rechaza una representación colectiva:

“Un representante constituido por un número par de personas, especialmente cuando el número no es grande, por lo que las voces contradictorias son a menudo iguales, es, por tanto, muchas veces mudo e incapaz de acción (...) O, si el número es impar, como tres, o más (hombres o asambleas), de los que cada uno tiene por una voz negativa autoridad para dejar sin efecto todas las voces afirmativas del resto, este número no es representativo, porque a causa de la diversidad de opiniones e intereses de los hombres se convierte a menudo, y en casos de la mayor trascendencia, en una persona muda e inhábil”<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> HOBBS, Thomas. *Op. Cit.*, capítulo XVI, “de las personas”

<sup>33</sup> PITKIN hace una crítica del planteamiento Hobbesiano por no responder a las necesidades de un gobierno representativo, algo con lo que en el presente trabajo se manifiesta en desacuerdo. En efecto, no se lee en HOBBS un planteamiento dirigido a describir la función del representante en relación con sus representados, ni a formular las bases de cómo debe operar un gobierno representativo. Su objetivo es más bien la utilización de la representación como medio de justificar la capacidad ilimitada de actuación como principio de un régimen monárquico existente en aquel tiempo. Textualmente el comentario de PITKIN es: “Cuando observamos la estructura política Hobbesiana como un todo, somos más conscientes de cuán parcial, formal y vacío de sustancia está su concepto de representación. Un soberano a quien se le confiere un poder completo y a perpetuidad, sin obligación de consultar los deseos de sus súbditos y sin deberes para con ellos que puedan ser exigidos -¡seguramente nada podría ser más distante de lo que de ordinario juzgamos como, representación o gobierno representativo!-. Leemos el Leviatán y tenemos la sensación de que, de algún modo hemos sido embaucados (...) De hecho algunos autores arguyen que esa fue realmente la intención de HOBBS, que la representación formaba parte del tema público de HOBBS para engañar la necia multitud y despistar al lector ocasional”. *Ibidem*, p. 35.

<sup>34</sup> HOBBS, Thomas. *Op. Cit.*, p. 259.

Estos problemas, según HOBBS, se evitan con una representación en cabeza de una sola persona: el monarca, quien personifica la unidad del Estado. De manera que una multitud sólo puede ser considerada como una sola persona cuando es representada por un hombre. Es la unidad del mandatario la que hace de la persona una; la que permite que el mandatario sea el portador de esa persona. “La unidad no puede entenderse de otra forma”<sup>35</sup>.

En la construcción teórica de HOBBS, la representación adquiere pues un contenido político que permite explicar el modelo absolutista y justificar el ejercicio del poder en cabeza de una sola persona, el soberano. El cual representa a los súbditos que previamente pactaron autorizarlo para que actúe en su nombre, como si lo hiciesen ellos mismos, sin ningún tipo de responsabilidad u obligación para con ellos.

## 2. La representación en el Parlamento

Los inicios del Parlamento inglés se vislumbran en las convocatorias que se hacían a los caballeros y nobles ante el rey para aprobar los impuestos, como representantes de quienes debían pagarlos —y a juzgar por quienes tenían esta prerrogativa de discutir los tributos, sería la “comunidad” representada—. Así se manifiesta la definición inicialmente aquí comentada de representación, pues podría significar una manera de hacer presente a la “comunidad” ausente a efectos de aprobar los tributos. Después, estas personas serían utilizadas para llevar otro tipo de quejas ante el rey, incluso les empezaron a pagar por su gestión ante el monarca y les pedían cuentas de su actuación<sup>36</sup>.

El fortalecimiento de la institución parlamentaria en Inglaterra era creciente, diferente a lo que ocurría en el modelo absolutista continental. Mientras el rey inglés (Carlos II) prestaba suma atención al Parlamento, con quien convivía hábilmente, y éste ejercía una importante presión limitadora del poder, en Francia los Estados Generales no actuaban (entre 1614 y 1789 ni siquiera se reunieron)<sup>37</sup>. El germen de la representación política empezaba así a arraigarse en Inglaterra. Y a medida que el Parlamento inglés se fortalecía como un órgano

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 258-259.

<sup>36</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 273.

<sup>37</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Op. Cit.*, p.178.

que servía al reino, el papel del rey se desdibujaba. Las guerras civiles dejaban al Parlamento sin un rey al que oponerse y con la función de hacerse cargo del gobierno. Inútiles fueron los intentos de los teóricos que, como HOBBS, habían justificado el absolutismo. El Parlamento se instauró como institución representativa sólida y al mismo tiempo con apoyo de las gentes. Se había generado la idea de que el súbdito también podía defender sus intereses, y no tardarían ciertas clases sociales en percatarse de que tenían intereses comunes suficientes para unirse y considerarse como un cuerpo<sup>38</sup>.

El Parlamento pasa a convertirse en un órgano de gran importancia, con la función de representar al reino<sup>39</sup>, no solamente a través de una función legislativa y aprobadora de impuestos, sino pasando a ser “también el órgano supremo de la vida administrativa y judicial y además ordenadora, mediante un sistema de reglas, de su propia vida interior”<sup>40</sup>. Se había forjado la idea de representación política, en la que los parlamentarios representaban a los ingleses. “En Inglaterra, sir Thomas SMITH, en la época de Isabel I, sostuvo que todo inglés estaba representado en el Parlamento a través de su representante”<sup>41</sup>.

La representación, así, había adquirido un contenido político propio en función de la nueva institución parlamentaria, que se diferenciaría determinadamente de la que tenía la representación por autorización al monarca. Por un lado, la visión absolutista que describe HOBBS ofrece una idea de representación como ficción que justifica el ejercicio del poder del monarca, basado en un pacto mítico entre los individuos, una ficción que realmente nunca ocurre, en la que los individuos deciden poner fin al caos y autorizan al soberano como representante de todos los demás. En cambio, la representación en el Parlamento surge como una evolución de la práctica real y efectiva de caballeros y nobles de llevar sus quejas y peticiones ante el poder soberano.

Como se puede apreciar, el desarrollo del órgano parlamentario introduce una idea de representación en la que los intereses de ciertas personas eran llevados y defendidos ante el rey, ante el titular del poder soberano. El Parlamento se convierte en un órgano

---

<sup>38</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 273.

<sup>39</sup> *Op. Cit.*, p. 272-276.

<sup>40</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Op. Cit.*, p.179.

<sup>41</sup> *Ibidem.*

determinante donde se toman cada vez más decisiones y la representación justifica que unas personas actúen por otras. Justifica, esto es, que quienes actúan en el Parlamento lo hagan como representantes de los ausentes representados. En estas circunstancias, la nueva concepción de la representación sustenta su contenido político dentro del órgano que representa a las gentes frente al poder del monarca, como un límite del mismo. El concepto de representación política responde pues a la justificación misma del Parlamento, que se posicionó como canal de comunicación entre nobles y caballeros y el soberano.

La representación en este sentido no parece tener intención de justificar el poder, que aún conserva el soberano. Se podría decir mejor que lo atenúa, funciona como una legitimación de algunos para acudir frente al monarca y limitar su ejercicio, o influir con mayor o menor fuerza en la toma de ciertas decisiones, según el absolutismo iba debilitándose. En este punto surgen dudas en torno a la definición del grupo concreto que resultaba representado. Por lo que se ha investigado y explicado, todo parece indicar que, al menos en principio, se trataba de un grupo muy concreto afectado por la tributación desmedida. Este grupo iría creciendo en la medida en que el Parlamento empezara a ampliar su capacidad decisoria y sus temas de discusión, ampliándose con ellos el sujeto representado.

Uno de los más importantes pensadores y protagonistas en la escena política en el Reino Unido del siglo XVIII, Edmund BURKE (escritor, pensador, político, parlamentario por el distrito de Wendover y posteriormente de Bristol), plantea una división clara entre representantes y representados, en la que aquellos son sujetos capacitados para captar y representar los intereses de la gran masa que los elige. La perspectiva elitista de BURKE ve a los representantes como miembros destacados de la sociedad, que como parte de una clase de personas sobresalientes dirigen a la multitud. En la sociedad, según él, las diferencias y desigualdades son fenómenos normales e inevitables, de lo cual surge una élite de ciudadanos atípicos con capacidades superiores que se encargan de dirigir a la colectividad que es incapaz de gobernarse sola. A esta élite, de la cual forman parte los parlamentarios, la denomina “aristocracia natural”<sup>42</sup>.

PITKIN precisa así el planteamiento de BURKE: “la superioridad de la élite natural y las cualidades deseables de un representante descansan no tanto en el intelecto o en el

---

<sup>42</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 186.

conocimiento como en el juicio, la virtud y la sabiduría que se derivan de la experiencia”<sup>43</sup>. Los representantes son, en este sistema, hombres superiores en sabiduría y capacidad —no hombres comunes ni populares— con capacidad para el razonamiento práctico, pues, para BURKE, la función representativa es esencialmente racionalizadora<sup>44</sup>. El gobierno, entonces, debía sustentarse en la sabiduría y no en la voluntad, por lo que el bien común se consigue gracias a la razón y no a la opinión general. Un representante, pues, no tenía que consultar los deseos de las personas, en tanto que las decisiones parlamentarias surgen únicamente de la deliberación parlamentaria racional. En palabras de BURKE:

“Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado esté obligado ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo orden y temor de nuestra constitución”<sup>45</sup>.

La corriente liberal que se desarrolló en Inglaterra, y que defiende enfáticamente BURKE, otorga a la representación un contenido técnico, como función que ejercen ciertas personas capacitadas para acudir a escenarios de discusión en los que se adopten las decisiones de la colectividad. “El proceso de debate en una asamblea representativa es un elemento esencial en el descubrimiento de respuestas correctas a las cuestiones políticas. En consecuencia, no tendría sentido para un representante consultar a sus electores sobre lo que hacer, dado que él está presente en las deliberaciones parlamentarias y ellos no”<sup>46</sup>. Parece que BURKE diese un paso en el concepto de representación inglés al incluir la “aristocracia natural” como un ingrediente subjetivo adicional, a partir del cual define quiénes serían los representantes llamados al Parlamento y qué relación deberían guardar con sus representados. Establece que los miembros del órgano representativo deben contar con ciertas capacidades superiores a las del individuo común, lo que les permita identificar con claridad los interés

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Dice BURKE, Edmund, en el discurso del 3 de noviembre de 1774, a los electores de la ciudad de Bristol que lo eligieron como su representante en el Parlamento: “Si el gobierno fuese, en cualquier parte, cuestión de voluntad, la vuestra debería, sin ningún género de duda, ser superior. Pero el gobierno y la legislación son problemas de razón y juicio y no de inclinación”. En: *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 312.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 187.



de sus representados, discernir y decidir según la utilidad general; podría decirse que incluye un aspecto técnico, profesional o, si se quiere, aristocrático, en el contenido político de la representación de entonces.

Según las líneas anteriores, el contenido dado a la representación política en Inglaterra permitió al mismo tiempo justificar el absolutismo monárquico y ser a la vez la herramienta constructora del Parlamento como institución que hace posible la presencia de los ingleses ante el poder ejercido por el rey. En el primer caso la representación explicaba la omnipotencia del rey en la medida que es el representante de los súbditos, quienes le autorizaban a gobernar para prevenir el caos. En el segundo caso, la representación logra autorizar a los parlamentarios para que, en virtud de su condición naturalmente superior, tomen las decisiones en provecho del reino. Salvadas las profundas diferencias entre ambos modelos, no puede pasarse por alto que en uno y otro caso la representación concede una autorización para decidir sobre otros y justifica la actuación que de facto llevan a cabo quienes se encuentran en una posición privilegiada respecto “al resto” representado.

### **3. La representación de la Nación**

A diferencia de lo que ocurrió en Inglaterra, donde el Parlamento convivió con la monarquía, en la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII, se había separado al rey del poder. Éste cambiaba de manos y eran, ahora, los burgueses quienes disponían la nueva organización para Francia. El cambio fue alimentado por un ambiente de tensión por la crisis estatal provocada por la escasez, el hambre y el aumento de impuestos para solventar el endeudamiento de la Corona, que finalmente llevó a la reunión de los Estados Generales el 5 de mayo de 1789. Este fue el inicio de un nuevo orden constitucional para Francia<sup>47</sup>.

El Tercer Estado, integrado por la burguesía, había logrado la atención del clero y los nobles para que se unieran a la causa de una nueva Constitución y, con ello, habían animado el espíritu revolucionario del pueblo, que se organizó para defender, con la fuerza de las armas, la creación de un nuevo Estado y la eliminación de las desigualdades sociales que favorecían a los señores feudales y de la Corona<sup>48</sup>. La Asamblea Nacional tomó la decisión

---

<sup>47</sup> PRIETO, Fernando. La revolución francesa. Madrid: Ediciones Ismo, 1989, p. 18-22.

<sup>48</sup> *Ibidem*. También SOBOUL, Albert. La Revolución francesa. Madrid: Tecnos, 1994, p. 94-112.

de marginar al rey de la titularidad del poder; y si bien, al principio, la monarquía bajo el imperio de la ley convivió con el nuevo régimen, los acontecimientos llevaron a que el rey fuera, literalmente, decapitado como cabeza del Estado<sup>49</sup>. La burguesía se había posicionado en el poder y, actuando a través de la Asamblea Nacional, formuló un nuevo orden. Entre los muchos cambios, y en lo que aquí interesa, los constituyentes revolucionarios dieron lugar al concepto de *soberanía nacional*.

A la incorporación de este concepto, y en particular a la concepción de la Nación como una entidad unitaria, un todo indivisible en el que reside el poder soberano<sup>50</sup>, ya se hizo referencia en el capítulo primero. Como entidad abstracta, la Nación requería de una forma de ejercer el poder que le pertenecía, para lo cual, según los criterios revolucionarios, se expresaba a través de unos representantes que le permitían —a esa entidad abstracta— actuar y hacerse realidad<sup>51</sup>. Se creó un cuerpo representativo encargado de manifestar la voluntad de toda la Nación, sin que ello implicara trasmisión de la soberanía<sup>52</sup>. Como explica SIEYÈS, no se debe hablar simplemente de voluntad común sino de voluntad común *representativa*, de lo que se derivan, según el autor, dos características: “1. [e]sta voluntad no es completa ni ilimitada en el cuerpo de los representantes, sino que es una porción de la gran voluntad común nacional- 2. Los delegados no la ejercen, en ningún caso, como un derecho propio, sino como el derecho de otro. La voluntad común no es allí más que un mandato”<sup>53</sup>. De manera que como lo expresa el autor francés, la actuación del cuerpo representativo a través de las leyes es manifestación de tal voluntad común que encarna la Nación, por medio de las formas que ésta le ha confiado como un órgano constituido. En palabras de SIEYÈS, “el cuerpo de representantes, a quien es confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe más que con la manera de ser que la nación ha querido darle”.

---

<sup>49</sup> SOBOUL, Albert, comenta cómo en la Federación de 1790 logró comulgar el rey y el nuevo régimen, quien se sometía al imperio de la ley, y era desplazado como detentador del poder soberano. Hasta que con la revolución del 10 de agosto de 1792 esa convivencia llegaría a su fin al abolirse la monarquía y proclamarse la República. En: *Op. Cit.*, p. 91-92.

<sup>50</sup> SAUQUILLO, Julián. *Los fundamentos de la representación política*. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael. (coordinador). *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005, p.70.

<sup>51</sup> GARRORENA MORALES, Ángel, comenta sobre la representación como condición de existencia de la soberanía. En: *Representación política y Constitución democrática: hacia una visión crítica de la teoría de la representación*. Madrid: Cívitas, 1991, p. 24-28.

<sup>52</sup> SAUQUILLO, Julián. *Op. Cit.*

<sup>53</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *¿Qué es el Estado llano?* Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1950, p.145.

Lo anterior reafirma la titularidad de la soberanía en la Nación, y la naturaleza funcional de los representantes (y, como se verá, de los votantes), de manera que la representación surge como una herramienta que permite justificar la ficción de que un ente abstracto, una construcción teórica, manifieste su voluntad. Así, ésta se expresa a través de ciertas personas designadas para ello y capaces de leer los intereses comunes<sup>54</sup>. Estas personas eran elegidas por medio de una votación “popular”, con un criterio censitario, en el que participaban los ciudadanos con cierto estatus. Al respecto, MENÉNDEZ ALZAMORA explica aquel criterio según el cual “[s]ólo los ciudadanos más capacitados están en condiciones de diferenciar esta razón pública y, en consecuencia, son ellos los que tienen la capacidad de votar”<sup>55</sup>. La votación se introduce, así, más que como un derecho, como una función, en la que los electores se encargan, no de expresar una voluntad, sino de elegir a los representantes que expresarán la voluntad nacional. El electorado se ve como un órgano más de la Nación que se encarga de elegir a los representantes de ésta<sup>56</sup>. Los electores, comenta SAUQUILLO, están desvinculados de la construcción de la voluntad general y su función se agota en el momento del voto. El esquema funciona de manera que el electorado participe en la elección de los integrantes del órgano representativo, pero una vez electo, el Legislativo elabora independientemente la construcción de la voluntad nacional como voluntad unitaria<sup>57</sup>.

Esta figura de expresión de la voluntad común explicada por SIEYÈS, y que sustenta la idea de la soberanía nacional, pasa por una doble representación. Primero, un restringido cuerpo electoral que, en nombre de la Nación, elige a unos representantes y, luego, estos representantes que, una vez elegidos por el cuerpo electoral, actúan en nombre de esta Nación manifestando la referida voluntad común. Podría decirse que es una doble expresión de la ficción denominada Nación a través de unos cuerpos que sólo asumen una función instrumental, que permiten justificar la ficción de que un ente abstracto manifieste su voluntad.

---

<sup>54</sup> GARCÍA GUTIÁN Elena. *Op. Cit.*, p. 27; y SAUQUILLO, Julián. *Op. Cit.*

<sup>55</sup> MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel. Sobre los orígenes de la representación moderna. En: MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (editor). *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 153.

<sup>56</sup> *Ibidem*. También SAUQUILLO, Julián. *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>57</sup> SAUQUILLO, Julián. *Op. Cit.*, p. 73.

La representación, en términos de soberanía nacional, implicaba el distanciamiento del pueblo de la esfera política y la construcción de un órgano integrado por personas especialmente capacitadas para extraer la razón pública de la Nación. Era una postura elitista que se argumentaría de diversas maneras. Un argumento de libertad apoyaba la creación de una clase con ciertas características censitarias que se encargara de expresar la voluntad nacional. Como argumentara en su momento Benjamín CONSTANT, a diferencia de los antiguos que veían su libertad política en la participación directa, a costa de sacrificar aspectos privados, para los modernos el ámbito privado tiene una connotación de mayor importancia que no están dispuestos a sacrificar porque es allí donde ven realizada su libertad<sup>58</sup>. La participación política, cuya importancia no se consideraba poca, debía ciertamente ejercerse, pero de manera que no afectase a la libertad y los intereses subjetivos. Citando a CONSTANT respecto a la libertad de los burgueses y la participación política: “mientras más tiempo libre nos deje el ejercicio de los derechos políticos para dedicarnos a nuestros intereses privados, más preciosa nos será esa misma libertad”<sup>59</sup> Lo anterior significa, en términos de representación, que al nombrarse unos representantes que actuasen por todo el electorado, los integrantes de éste podrían desentenderse de la política y gozar de mayor libertad.

Con otra argumentación, SIEYÈS defendía la bondad de tener un grupo de personas más capacitadas que representaran la Nación. Decía que, por el bien común, los ciudadanos tenían la necesidad de nombrar un grupo de personas más capacitadas para conocer sus reales intereses, pues la mayoría no tiene las capacidades para gobernar<sup>60</sup>. También SIEYÈS recoge las ideas de Adam Smith sobre la especialización y división del trabajo y vio su aplicación en la teoría de la representación. Señala que si la división del trabajo acrecía la calidad de los resultados en todos los aspectos de la vida social, también habría de hacerlo en la esfera política, para lo que se hacía preciso recurrir a personas especialmente preparadas y especializadas<sup>61</sup>.

La representación resulta ser, en todo caso, una explicación para que unas personas ejerzan poder político sobre el resto. Pero llama la atención que, mientras en el caso de la

---

<sup>58</sup> GARRORENA MORALES, Ángel. *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

representación en la monarquía o en el Parlamento es el mismo representado quien entrega (de una manera ficticia) la potestad para que el representante le gobierne en su nombre, en la soberanía nacional francesa la comunidad resulta sometida al nuevo gobernante a través de una relación Nación-representantes (ficticia también) de la que no forma parte.

En todo caso, nos encontramos ante la misma concepción de poder político que aquí ya se comentó, en la que un sujeto (singular o colectivo) ejerce la posición de mando, el gobierno, sobre el resto. Las distintas posturas representativas articulan versiones distintas de una entrega, de una autorización que faculta a ciertas personas a que se atribuyan tal potestad. Así el rey es beneficiario de un pacto en el que no participa y es autorizado ilimitadamente para actuar en nombre de los súbditos, quienes sin él permanecerían en el caótico y políticamente caníbal estado de naturaleza. La representación parlamentaria es una superposición de la aristocracia natural, con capacidades superiores de las de la gente del común para poder identificar los intereses sociales y tomar decisiones en función de los mismos. No es distinta la situación en el contexto de la soberanía nacional, donde una entidad creada existe sólo para recibir la unidad y la titularidad de un poder cuyo ejercicio enseguida entrega a unas personas especialmente dotadas para identificar el interés general.

En el caso particular de la representación en la revolución francesa, no se observa un cambio sustancial respecto al modelo representativo monárquico. Unas personas se arrogan la misma autorización (con un nexo distinto que es la Nación) para someter al pueblo de acuerdo con lo que ellas mismas consideren que es beneficioso. Se continúa con la idea planteada por HOBBS, según la cual la unidad se expresa en cabeza del monarca, ahora de la Nación representada por la asamblea, de modo que, a decir de SOLOZÁBAL, “la idea revolucionaria de representación, como resulta por ejemplo del pensamiento de Sieyès, no hace sino cambiar la identificación del sujeto que la actúa, que en la nueva situación no es el rey sino la asamblea que quiere por la nación, pero sin significar nada nuevo respecto a la libertad, dignidad y eficacia de la representación propiamente dicha, que se sigue entendiendo, por tanto, sobre los patrones de la monarquía absoluta del antiguo régimen”<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *Op. Cit.*, 2004, p. 183.

En este punto se habla de la representación más como una justificación, un argumento, una explicación del poder existente que como una institución, pues su formulación tuvo lugar cuando ya el poder estaba siendo ejercido de facto: en el caso del rey para justificar su dominación en el reino, en el del Parlamento como organización previamente creada y contenedora del absolutismo, y en el de la burguesía en Francia como encarnación de la Nación, controladora del Estado que surgió del sangriento cierre del periodo monárquico. En este último caso, su carácter abstracto y teórico se hace aún más evidente cuando no hay a quien hacer presente, puesto que el sujeto representado no es más que una ficción. La representación, en los distintos modelos, se convertía en una teoría útil, que ordenaba de alguna manera la relación con el poder político y dejaba, en todo caso, al *pueblo* en su lugar de exclusiva sumisión. Esta situación se verá sacudida con la entrada de la soberanía popular.

#### 4. La representación en la soberanía popular

Al mismo tiempo, el uso de la representación como fórmula para justificar el ejercicio del poder de unas personas y el sometimiento del pueblo fue cuestionado, especialmente por quienes defendían el autogobierno del pueblo, sin intermediarios ni representantes. Esta postura, expresada por ROUSSEAU en su conocida obra *El contrato social*, de 1762, y que ya fue esbozada en el capítulo primero cuando se comentó la teoría de la soberanía popular, partía de la idea de que el poder político no se ubica en el pueblo de una manera nominal y abstracta, sino que se identifica con cada uno de los individuos del pueblo—de los individuos varones<sup>63</sup>—. Esto, como se indicó, presenta a los por Rousseau llamados *ciudadanos* como partícipes de una fracción del poder, que en todo caso es uno, pero que requiere de la acción de sus componentes para expresarse. El pensamiento de ROUSSEAU se contrapone así a la idea de soberanía nacional, pues en lugar de una entidad artificial unitaria que necesite ser representada, el ginebrino describe un cuerpo político real,

---

<sup>63</sup> En el Libro Quinto el autor deja manifiesta su postura de que la mujer se encuentra subyugada y debe estar al servicio del hombre, a quien sí le corresponde la calidad civil. En: ROUSSEAU, Jean Jacques. *Emilio o de la educación* [en línea]. Update 2016-10-29., pp. 261 y ss. Disponible en: <https://www.pdf-libros.com/2016/10/emilio-educacion-pdf.html> (consultada el 7 de junio de 2018).

conformado por todos los miembros de la sociedad que forman parte del contrato social y que, como un solo cuerpo, tiene una única voluntad<sup>64</sup>.

No da cabida este escenario a la representación, pues la voluntad general sólo puede ser expresada directamente por los mismos integrantes del pueblo, quienes aportan su fracción de poder a la conformación de la voluntad general. Sólo así, dice ROUSSEAU, podía hablarse de libertad en sentido político, la cual, según dice, radica en la capacidad del pueblo de autogobernarse y de expresar su voluntad directamente<sup>65</sup>. Así, dice que “(...) desde el momento en que un pueblo nombra a quien le represente, ya no es libre, ya no existe”<sup>66</sup>. En este sentido critica el modelo parlamentario inglés al comentar: “[e]l pueblo inglés se cree libre, y se equivoca de parte a parte; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto los ha elegido, es esclavo, no es nada. Por el uso que hace de su libertad en los breves mementos en que disfruta de ella merecería perderla”<sup>67</sup>. Para ROUSSEAU, la voluntad general no se representa, pues, o es ella misma, o es otra cosa, sin que haya lugar a términos medios; de manera que los diputados solamente son sus delegados y no sus representantes.

En el pensamiento rousseauiano toda ley debe ser ratificada directamente por el pueblo so pena de nulidad<sup>68</sup>. Su teoría, como apunta LUCAS<sup>69</sup>, permitía la transmisión del poder, pero no de la voluntad; permitía pues que pudieran elegirse gobernantes, siempre que éstos obedecieran a la directa voluntad general sin intermediarios. Ello determinaba la necesidad de una elección de gobernantes acorde con el principio de identidad con las personas gobernadas, lo que exigía la admisión del mandato imperativo.

Tal y como comenta VATTER sobre las ideas plasmadas en *“El contrato social”*, el gobernante no es un intérprete de los intereses generales, sino que, como delegatario, ejecuta la voluntad general, en la medida en que para ROUSSEAU el interés de la

---

<sup>64</sup> “Mientras que varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad general que se refiere a la conservación común y al bienestar general”. En: ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: Mateos. 1993, p. 139.

<sup>65</sup> Sobre ello comenta José CARRACEDO cuando analiza el pensamiento de Rousseau. CARRACEDO, José Rubio. *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1990, 194.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p.130.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *Op. Cit.*, pp. 189-190.

comunidad sólo puede ser manifestado por la misma comunidad, por la participación política de sus miembros en condiciones iguales; de modo que la facultad para manifestar la voluntad general, que sólo reside en la comunidad, no puede ser desentrañada de ella<sup>70</sup>.

Sin embargo, en la Francia revolucionaria se había optado por un modelo cimentado sobre el concepto de soberanía nacional, con lo cual la representación ocuparía un lugar determinante. Sobre el papel de la representación, la escuela de los doctrinarios explicaba que había una razón pública superior a la individual que estaba encarnada en la sociedad de manera compleja. Para extraerla había que usar la representación, que no era más que el medio para llegar a realizar la razón pública; la representación, pues, era el mecanismo que permitía captar y revelar la razón pública dispersa en la sociedad<sup>71</sup>.

Esta concepción del poder cambiaría al otro lado del océano, donde la ocupación del suelo norteamericano a cargo de los ingleses se había distribuido por la costa del Atlántico en colonias que, posteriormente, serían las que conformarían los trece Estados de un nuevo país. Políticamente, las colonias estaban organizadas como provincias reales con un gobernador designado por el rey inglés directamente, con órganos legislativos de elección popular, sistema de derecho común (*common law*), y sistema judicial<sup>72</sup>.

A finales del siglo XVIII, las relaciones entre la corona inglesa y sus colonias eran de suma tensión; el distanciamiento geográfico con Inglaterra, las pretensiones de mayor autonomía de los colonos y su inconformismo con las leyes y tributos que se les imponían, incitaron un ambiente separatista y revolucionario. Y las medidas adoptadas por la corona para recuperar el control eran recibidas con descontento e inconformismo<sup>73</sup>. Por medio de La ley de sellos de 1764 el Parlamento inglés aprobó un impuesto a las transacciones comerciales cuya recaudación había sido competencia de las colonias, a lo que éstas manifestaron su descontento por considerarlo una tributación impuesta sin representación. Ello provocó la convocatoria al congreso de la Ley de Sellos de Nueva York de 1765, que, a pesar de reconocer fidelidad a la corona, “reclamaba todos los derechos y garantías de los súbditos

---

<sup>70</sup> VATTER, Miguel E. *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>71</sup> MENÉNDEZ ALZAMORA. *Op. Cit.*, p. 153.

<sup>72</sup> PRITCHETT, Herman. *La constitución Americana*. Argentina: Tipografía Editora Argentina. 1965, p. 9-12. También: *La Constitución de los Estados Unidos de América: anotada con la jurisprudencia, anotaciones de casos decididos por la Corte Suprema de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Guillermo Kraft, 1949, p. 13-19.

<sup>73</sup> PRITCHETT, Herman. *Ibidem.*, p. 10-11.



británicos, uno de los cuales era que ningún tributo podía imponérseles sin consentimiento”<sup>74</sup>. Se trataba, en el fondo, de una controversia de carácter representativo, pues las colonias, al no contar con representación en el Parlamento inglés, consideraban inaceptable cualquier imposición decidida sin su participación. Todo ello en el marco de un Parlamento que reafirmaba continuamente su supremacía y el poder de obligar a las colonias<sup>75</sup>.

Otras disposiciones de orden tributario también provocaron una reacción inmediata en las colonias. Finalmente, el descontento por el impuesto al comercio de té fue tal que provocó la intervención militar que hizo inviable una salida conciliatoria a una pugna legislativa en la que el Parlamento no quería ceder autoridad<sup>76</sup>. La tensión se liberó con el enfrentamiento militar y la declaración de independencia del 4 de julio de 1776, que originó el tránsito de territorio colonial a un nuevo Estado. Estas circunstancias políticas tuvieron profundas implicaciones en la construcción del contenido de la figura representativa en los Estados Unidos, perfilada tanto por los rasgos de este proceso histórico, como por la ya existente idea de representación, heredada del modelo del Parlamento inglés. En efecto, el contenido de la representación en el periodo independentista y en la formación de los Estados Unidos de América recogía mucho de las instituciones que se trasladaban por el océano Atlántico. La representación se transmitía como un concepto conocido, pero que se adaptaba al nuevo modelo.

Ante la independencia de las colonias, y la gestación de una nueva forma política en la que se rompía el lazo con la monarquía, la adjudicación del poder soberano habría de ser definida según la forma de gobierno que se adoptara. Sobre ello, ya en la Declaración de Derechos de Virginia, poco antes de la manifestación de independencia, se empezaba a describir un modelo de soberanía popular, con representación. Dice textualmente esta Declaración, “[q]ue todo poder reside en el pueblo, y, en consecuencia, deriva de él; que los magistrados son sus administradores y sirvientes, en todo momento responsables ante el pueblo”<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> *Ibidem*: en 1773 tras haberse grabado el té se celebró la tertulia del Té de Boston, que provocó la reacción inglesa de bloqueo al puerto, supresión de cartas coloniales y establecimiento de un gobierno militar que alojó tropas en residencias particulares.

<sup>77</sup> Declaración de derechos de Virginia del 12 de junio de 1776. Disponible en:

Esta concepción del poder, diferente en todo a un modelo monárquico y a lo que se configuraría en Francia con la figura de la Nación, marca un punto de quiebre en términos representativos. Ahora, se dice que el poder reside en el pueblo y que los representantes son servidores con responsabilidad. Este modelo democrático se ratifica con la declaración de independencia, la cual se pronuncia en términos de que es el pueblo quien tiene que autogobernarse en defensa de la vida, la libertad y la felicidad de los hombres. Para ello, los líderes de la independencia declaran que las personas delegan su poder en formas de gobierno que, de ser contrarias a la búsqueda de estos principios, pueden ser abolidas y reemplazadas por otras en su lugar. La declaración reza:

“Cuando en el curso de los acontecimientos humanos se hace necesario para un pueblo disolver los vínculos políticos que lo han ligado a otro y tomar entre las naciones de la tierra el puesto separado e igual a que las leyes de la naturaleza y el Dios de esa naturaleza le dan derecho, un justo respeto al juicio de la humanidad exige que declare las causas que lo impulsan a la separación (...) Sostenemos que estas verdades son evidentes en sí mismas: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, *que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios (...)*”<sup>78</sup> (cursiva fuera del texto original).

El hecho de que sea el pueblo quien ostente el poder soberano empieza a moldear el contenido de la representación política que se forja en este contexto. Incluso desde la misma declaración de independencia se dibuja su significado cuando los firmantes lo hacen a título de representantes del pueblo y en virtud de la autoridad por él conferida. Dice la parte final del documento:

---

[http://es.wikisource.org/wiki/Archivo:Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Derechos\\_de\\_Virginia\\_de\\_1776.pdf](http://es.wikisource.org/wiki/Archivo:Declaraci%C3%B3n_de_Derechos_de_Virginia_de_1776.pdf) (consultada el 5 de febrero de 2011).

<sup>78</sup> Declaración de independencia de los Estados Unidos de América, realizada en Filadelfia el 4 de julio de 1776. Disponible en: [http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Independencia\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Am%C3%A9rica](http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Independencia_de_los_Estados_Unidos_de_Am%C3%A9rica). (consultada el 5 de febrero de 1776).

“Por lo tanto, los *Representantes* de los Estados Unidos de América, convocados en Congreso General, apelando al Juez Supremo del mundo por la rectitud de nuestras intenciones, *en nombre y por la autoridad del buen pueblo de estas Colonias*, solemnemente hacemos público y declaramos: que estas Colonias Unidas son, y deben serlo por derecho, Estados Libres e Independientes (...)”<sup>79</sup> (cursivas fuera del texto original).

La concepción de la soberanía con protagonismo popular se empieza a dibujar ya desde la brusca ruptura con la monárquica, pero también la idea de unas personas que se pronuncian “en nombre y por la autoridad” del pueblo. Esta convivencia y mención permanente de la soberanía popular y la representación abrió paso a una discusión con dos claras posiciones enfrentadas: de un lado, los federalistas defendían un régimen de democracia indirecta en la que el pueblo gobernara a través de representantes; del otro, los anti-federalistas abogaban por un gobierno directo del pueblo sin intermediación<sup>80</sup>. Los anti-federalistas no confiaban en la objetividad y buen proceder de los gobernantes, y veían más fiable un gobierno en el que los ciudadanos pudieran actuar directamente con la menor intermediación posible, un modelo de democracia a pequeñas escalas que permitiera a las personas controlar quién y cómo se desempeñaban las competencias públicas<sup>81</sup>. Por su parte, federalistas como John Jay, Alexander Hamilton y, especialmente, James Madison, cuyos argumentos aparecen claramente expuestos en los artículos recopilados en *The Federalist*<sup>82</sup>, explican las ventajas del gobierno representativo, al que Madison denomina República, y que permite gobernar en una gran extensión de territorio a muchas personas que no pueden reunirse en un mismo lugar.

---

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel. *Op. Cit.*, p. 133-134.

<sup>81</sup> En palabras de BLANCH, Daniel: “Contrarios a un gobierno nacional, los anti-federalistas pensaban que el ejercicio del poder mostraba sin paliativos el lado más oscuro del ser humano. Abogaban por un gobierno débil, ya que en su opinión los políticos siempre abusarían del poder. Sostenían que tenía que haber una separación de poderes con una estructura de gobierno sencilla, para que el ciudadano sepa quién ostenta determinadas competencias y por tanto quién es el responsable en cada esfera de gobierno. Confiaban en mecanismos de control vertical, por medio de los cuales el electorado controlaría a los políticos. Querían mantener una democracia muy directa, a pequeña escala, pues temían que en una república extensa los gobernantes se alejasen demasiado de los electores. Los anti-federalistas rechazaban el argumento de Madison de que esto podía ser provechoso, ya que significaría el refinamiento de las pasiones políticas por medio de filtros racionales que convertirían esas fuerzas políticas en intereses nacionales, evitando que se expresen intereses parciales de un solo grupo dentro del país. Los anti-federalistas confiaban más en el pueblo que en los gobernantes”. En: El federalista, de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay En: *Revista Foro Interno*, No. 9, 2009, p. 133. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/cps/15784576/articulos/FOIN0909110129A.PDF>. (consultada el 7 de febrero de 2011).

<sup>82</sup> The Federalist, es una recopilación de los artículos escritos por John Jay, Alexander Hamilton y James Madison, publicado en 1788, en los que se defendía un tipo de Constitución federal para los Estados Unidos de América.

Según MADISON, la democracia y la república tienen dos grandes diferencias, que explica a partir de características de la república: “primera, que en la segunda [en la república] se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la República puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio”<sup>83</sup>. Esto, según afirma, permite que personas capacitadas puedan discernir cuáles son las medidas necesarias para satisfacer un verdadero interés, y que esta decisión no sea el fruto de consideraciones parciales y temporales, siempre manipulables. En su argumento MADISON defiende la capacidad de la República para hallar el bien público; por ello dice:

“Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin. Por otra parte, el efecto puede ser el inverso. Hombres de natural revoltoso, con prejuicios locales o designios siniestros, pueden empezar por obtener los votos del pueblo por medio de intrigas, de la corrupción o por otros medios, para traicionar después sus intereses”<sup>84</sup>.

Además, ve en el sistema representativo una ventaja de cobertura en el territorio y de mayor cantidad de intereses que impide que se imponga uno solo a toda la colectividad:

“La otra diferencia estriba en que el gobierno republicano puede regir a un número mucho mayor de ciudadanos y una extensión territorial más importante que el gobierno democrático; y es principalmente esta circunstancia la que hace menos temibles las combinaciones facciosas en el primero que en este último. Cuanto más pequeña es una sociedad, más escasos serán los distintos partidos e intereses que la componen; cuanto más escasos son los distintos partidos e intereses, más frecuente es que el mismo partido tenga la mayoría; y cuanto menor es el número de individuos que componen esa mayoría y menor el círculo en que se mueven, mayor será la facilidad con que podrán concertarse y ejecutar sus planes opresores. Ampliad la esfera de acción y admitiréis una mayor variedad de partidos y de intereses; haréis menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás

---

<sup>83</sup> MADISON, James, *El federalista*, No. 10. Disponible en [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/10.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/10.html) (consultada el 7 de febrero de 2011). Según DAHL, Robert, esta distinción no tiene base histórica alguna, pues ni en Grecia, Roma ni en las ciudades italianas la república evocaba algún sistema representativo. La experiencia de las repúblicas encaja en la definición de democracia hecha por Madison, toda vez que la diferencia entre uno y otro término obedece a un motivo lingüístico respecto al mismo fenómeno. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999, pp. 23-24.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

ciudadanos; y si ese motivo existe, les será más difícil a todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza, y obrar todos de concierto”<sup>85</sup>.

Al final, se impusieron los federalistas, instituyéndose un modelo representativo de distribución del ejercicio del poder. En la Constitución, vigente desde el 13 de septiembre de 1788, el primer artículo instituyó un órgano legislativo de representación, compuesto por dos cámaras de elección popular: la Cámara de Representantes<sup>86</sup> y el Senado, integradas por miembros elegidos por cada uno de los Estados<sup>87</sup>. En la primera de las corporaciones se eligen miembros según la población de cada Estado (mínimo uno por cada Estado), y por un periodo de dos años. En el Senado, por su parte, cada Estado, independientemente de su población, cuenta con dos representantes por un periodo de 6 años.

Se llegaba, pues, a un modelo democrático con ejercicio indirecto del poder político a través de representantes. La representación adquiere un contenido diferente al que habría propuesto BURKE en Inglaterra, con una élite capaz de captar el interés común de la sociedad, sin obedecer ni relacionarse con sus electores. En el nuevo Estado americano la representación tendría un tinte individualista que permitía llevar los intereses más particulares a un escenario donde confluyeran unos con otros para construir el *bien común*<sup>88</sup>. Este contenido de la representación estaba determinado por el hecho de que la formación de los Estados Unidos de América respondió a la reivindicación del individualismo y de la propiedad privada. En efecto, la protesta contra los impuestos sin representación como expresión de la tiranía tuvo su reflejo en una concepción de la participación en el gobierno como un derecho personal, que permitía al individuo defender su propiedad<sup>89</sup>. De este modo la representación adquirió un contenido liberal, como mecanismo por el cual se satisfacían las demandas privadas, que lo distanciaba, en definitiva, de la idea de interés común.

Se impone así, en los Estados Unidos, una idea de la representación como representación de intereses, con un contenido individualista en atención a la gran importancia que se le dio a la propiedad. Los intereses, según MADISON, no se definen en términos amplios y

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 1, sección 1 y 2.

<sup>87</sup> Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 1, sección 3.

<sup>88</sup> El pensamiento de MADISON expuesto en: PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 216.

<sup>89</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 212.

objetivos, sino que tienen que ver con lo que “siente” cada persona, cada subjetividad, y pueden, incluso, llegar a estar en conflicto con los intereses de la nación<sup>90</sup>. MADISON resalta la importancia de ampliar los intereses y los grupos que los defienden para, así, proteger los derechos individuales de los ciudadanos frente al riesgo de que el poder de la mayoría los invada. Dice:

“Ampliad la esfera y tendréis una mayor variedad de partidos e intereses; será menos probable que una mayoría de la totalidad tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos; o, si existe tal motivo común, será más difícil para todos los que lo sienten descubrir su fuerza y actuar al unísono unos con otros”<sup>91</sup> .

En América, la teoría liberal había tenido gran acogida y determinaba la forma de ver a cada integrante de la ciudadanía, antes que como sujeto político, como individuo con intereses subjetivos, sobre todo económicos. Según LOCKE, uno de los expositores y defensores de la teoría liberal, son cuatro los objetivos que el liberalismo persigue: (i) la paz civil, (ii) la prosperidad material a través del crecimiento económico, (iii) el progreso científico y (iv) la libertad racional<sup>92</sup>. Estos criterios daban forma a la concepción política y a la idea de la representación dentro de un sistema que había proclamado la democracia como estandarte de la revolución independentista.

El contenido de la representación en el contexto del nacimiento de los Estados Unidos resulta así de la convivencia de un modelo de soberanía popular con una concepción individualista de los intereses. De esta manera la representación permitió justificar un gobierno del pueblo que se apartase del modelo monárquico, pero con su atención centrada en amparar los intereses individuales de la ciudadanía. Ello alejaba a la representación de una democracia directa, en la que la decisión de la mayoría pudiese afectar la esfera individual, y en la que, como lo explicó suficientemente Rousseau, el objetivo perseguido por la acción directa del pueblo era lograr una sumatoria de intereses

---

<sup>90</sup> “En el pensamiento de Madison, el término ‘interés’ llega a ser caso intercambiable con los términos ‘opinión’ y ‘voluntad’ de BURKE, o incluso con aquellos de ‘parecer’ y ‘sentimiento’ de BURKE. Ninguno de estos términos es considerado como objetivo o impersonal, ni los intereses de Madison son jamás desvinculados. El interés de un hombre es lo que él cree que es, exactamente igual que su opinión es lo que piensa”. *Ibidem*, p. 213.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 216.

<sup>92</sup> SMITH, Rogers M. *Liberalism and american constitutional law*. Estados Unidos de América: Harvard University Press, 1985, p. 18.

individuales para alcanzar el interés general. Esto, en la visión del individualismo liberal resulta impensable.

La representación, en el modelo americano, se erige así en la vía por la cual transita una democracia que presta suma atención a las libertades individuales. Sobre ello, Darío ROLDÁN comenta las reflexiones de Tocqueville después de haber observado directamente el modelo estadounidense, donde la representación permitía separar el ámbito público —el Estado— y el privado —sociedad civil—:

“El mecanismo de la representación, lejos de conspirar a partir de ese momento para establecer una coincidencia de la colectividad con ella misma, equivale —a la inversa— a una afirmación efectiva de la distancia que separa el lugar donde se enraízan y se forman los conflictos —la sociedad— y el lugar donde se exhiben y repercuten —el Estado—. Y de la misma forma en que el conflicto social es apaciguado por medio de su reconocimiento simbólico, la diferencia del Estado queda neutralizada a través de su manifestación simbólica: la operación representativa no es sino el reconocimiento de la autonomía de la instancia política en relación con la sociedad civil (...)”<sup>93</sup>.

Puede verse que el contenido político de la representación se adapta y responde a la posición de democracia liberal acogida en Estados Unidos, que se distancia de la democracia rousseauiana, en la que los ciudadanos se reúnen para conformar una voluntad general que someta a todos. En cambio, en la visión liberal adoptada por los americanos parecía que, para afirmar su preponderancia, la esfera privada, diferenciada claramente de la pública, utilizara la representación como mecanismo de intersección con el escenario político, de manera que el representante fuera el instrumento para hacer valer políticamente los derechos individuales y defenderlos frente cualquier abuso del poder.

La representación, en el contexto estadounidense, permite pues a los individuos ejercer su libertad privada sin intromisión del Estado. Para ello, siguiendo las líneas esbozadas por Tocqueville, la ciudadanía encarga el poder a unos pocos individuos —representantes—, no para que conformen una voluntad común, sino para que protejan sus intereses individuales en el escenario público. En este punto la representación cobra otro significado: el del

---

<sup>93</sup> ROLDÁN, Darío. *Lecturas de Tocqueville*. Madrid: Siglo XXI, 2007, p. 102.

encargo o mandato. Ante el nuevo sistema de soberanía popular, quienes son titulares del poder (la ciudadanía en general) eligen a sus representantes con el fin de que se encarguen de gestionar sus intereses individuales. El discurso representativo ha cambiado. No se trata ya de determinar quién somete a quién y por qué razón; se parte, en cambio, de la autodeterminación y se busca hallar cómo ejercerla a través del poder político.

En relación con el ejercicio del poder, y en los términos planteados por la Constitución estadounidense, la representación ocupa un lugar de subordinación: como lo sustentan los federalistas, es un medio que permite la autodeterminación individual a través de unos representantes encargados de gestionar intereses individuales, pero ya no como emisarios para actuar frente al poder (como en el caso del Parlamento inglés frente a la Corona), sino como *emisarios* que actúan desde dentro del poder según el mandato de soberanía popular. Lo que se busca, puede decirse, es evitar (como reclamaban en los tiempos coloniales) que un poder se superponga a los derechos individuales y a la “sagrada” propiedad.

De este modo, el modelo liberal adoptado en Estados Unidos obedeció, más que a una razón política, a una filosófica, que parte de una concepción de la sociedad que gira en torno al individuo, cuyos valores se superponen a los de aquella<sup>94</sup>, y que en el caso estadounidense se corresponde con la figura de la representación política. Ello contrasta con una visión del ser humano y la sociedad desde el comunitarismo, entendido como la filosofía, también presente en los Estados Unidos, que valora la colectividad sobre el individuo<sup>95</sup>, y que expresado en el terreno de la representación se identificaría con el mitológico interés general. En la permanente pugna social entre el *yo* y el *nosotros*<sup>96</sup>, el comunitarismo, a diferencia del liberalismo, apuesta por la democracia antes que por la representación.

---

<sup>94</sup> CASTILLO, Jaime. *Individualismo, colectivismo, comunitarismo*. Chile: Instituto de Estudios Políticos, 1976, p. 7.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Dice GOBERNADO ARRIBAS, Rafael, concretamente que “(...) la sociología tiende a utilizar una noción simple de personalidad, cosa explicable dado que a personalidad corresponde a otro campo de estudio. La noción es doble: en ambos casos el actor es un actor con conciencia del <<yo>>, que calcula costes y beneficios y toma decisiones siguiendo la lógica del máximo beneficio individual; en otros casos el sujeto es un actor que pertenece a algún grupo o categoría social propios de la estructura social, con conciencia del <<nosotros>>, es decir, de pertenencia a tal grupo o categoría, y actúa guiado por la lógica del beneficio colectivo”. En: “*Individualismo, colectivismo en el análisis sociológico*”. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 85, 1999, pp. 9-27, p. 17).



Con base en lo expuesto, se puede concluir que la institución representativa, en sus distintas manifestaciones históricas, no guarda relación conceptual alguna con la democracia. Por ello, una vez asumida la soberanía popular, y una vez asumido su ejercicio representativo, la representación debe adaptarse a la primera, y responder al propósito democrático de *hacer presente* al pueblo y sus intereses individuales en las cámaras legislativas. Ante tales realidades no cabe pensar en la representación como en una ficción, de la manera que presuponía la soberanía nacional. Antes bien, la representación se presenta como una herramienta al servicio pragmático de la titánica pretensión democrática, y ello en las sociedades que, con el tiempo, son cada vez más grandes y encierran por tanto intereses más disímiles y complejos. Al radicarse la soberanía en el pueblo, la representación debe satisfacer la exigencia de permitir el ejercicio del poder a cada persona, ante la imposibilidad de hacerlo directamente. La representación se presenta, entonces, como una institución ajena a la democracia que pasa a integrarse en ella.

## Capítulo cuarto

### LA REPRESENTACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN EXTRADEMOCRÁTICA EN LA DEMOCRACIA

Democracia y representación son, en definitiva, dos conceptos independientes que se encuentran. Como se vio, la representación no se desarrolla necesariamente en contextos democráticos. Incluso, la representación surge en escenarios políticos que poco tuvieron que ver con el autogobierno o la libertad del pueblo, y sí, en cambio, con modelos represivos, autoritarios<sup>97</sup> y en última instancia aristocráticos. Resulta paradójico que una herramienta tan ajena a la democracia tenga ahora una presencia capital en ésta. El objeto del presente capítulo es indagar en la incorporación de la representación en la democracia, en las distintas acepciones y manifestaciones de la representación política como complemento democrático y su concreción en un sistema de partidos políticos. A partir de ello se puede abrir paso a la discusión final en torno a si la representación permite el ejercicio democrático del poder según las previsiones hechas en el capítulo segundo.

Efectivamente, en la doctrina pueden encontrarse muchas justificaciones para explicar que la representación se haya convertido en la principal forma de expresión del poder político hoy en día. Como se vio, ya desde los enfrentamientos entre federalistas y anti-federalistas se sostenían razones del orden de que la representación permitía gobernar mayores extensiones de territorio y muchas personas que no podrían reunirse en un mismo lugar. En efecto la cuestión que quizá más se destaca es la de la dificultad práctica para que el pueblo reunido (a la griega) decida sobre todos los asuntos, cuando además el concepto de pueblo se ha amplificado sustancialmente en contraste con el referente de la democracia clásica. Incluso ROUSSEAU, uno de los defensores más acérrimos de que la voluntad general fuera expresada por el pueblo directamente, tal y como sucediera en la antigua Atenas, además de excluir de la ciudadanía activa a las mujeres, afirmó que la participación directa sólo era posible en sociedades pequeñas. Decía: “no veo en lo sucesivo le sea posible al soberano

---

<sup>97</sup> Al respecto dice PITKIN, Hanna F.: “En el transcurso de la historia, tanto el concepto como la práctica de la representación han tenido poco que ver con la democracia y la libertad. Representación no tiene porqué significar gobierno representativo (...) Así, las instituciones y los ejercicios que encargan algún género de representación son necesarios en cualquier sociedad articulada, sin que ello tenga nada que ver con el auto-gobierno del pueblo”. En: *Op. Cit.*, p. 2.

conservar entre nosotros el ejercicio de sus derechos, a no ser que la ciudad sea muy pequeña”<sup>98</sup>. Asimismo, DAHL destaca el tamaño del ente político como un elemento importante en la definición de las instituciones democráticas; sostiene que “[l]os gobiernos de pequeñas organizaciones no necesitan ser gobiernos representativos en toda la extensión del término, en los que los ciudadanos eligen a los representantes encargados de dictar las leyes y las políticas, Pero estos gobiernos podrían ser democráticos, puede que altamente democráticos”<sup>99</sup>.

Ante las grandes dimensiones de las sociedades modernas se dice que la representación es una solución práctica para una titánica misión de implementación de la democracia<sup>100</sup>, lo cual no deja de resultar paradójico. Podría decirse, en efecto, que la democracia moderna nace ya fallida, porque su elemento principal, el autogobierno, resulta impracticable y requiere de una herramienta que lo remplace. Y es que, sin necesidad de entrar en profundidades, no es igual gobernarse a sí mismo que encargar a alguien que gobierne por uno; hay algo en esta proposición que no guarda lealtad al principio del autogobierno, a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Justificar, entonces, la representación como una solución a la incapacidad del modelo democrático lleva a cuestionar la conveniencia de instaurar un modelo impracticable. La elección constitucional de la democracia podría incluso parecer un artificio ideológico o declarativo, sin que, desde el inicio, hubiera voluntad política y posibilidad pragmática de su realización. Al mismo tiempo, cuesta atribuir a la representación una misión de salvación de la democracia pues, como ya quedó señalado, la representación no es una institución creada expreso para la democracia, sino más bien heredada por ésta. Tal vez, y esto habrá que irlo reflexionando en las líneas que siguen, la representación es una inevitable

---

<sup>98</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Op. Cit.*, p. 132. Al respecto también cuando HELD analiza la posición de Rousseau frente a la representación indica que para el autor suizo el poder nunca tenía que trasladarse del pueblo a representantes, en su modelo de democracia el pueblo no debe delegar el poder ni renunciar a ejercerlo; los magistrados son elegidos sin que se consideren representantes. Es decir que hay elección sin representación. Pero el mismo Rousseau admitió que esta teoría sólo era aplicable en pequeñas repúblicas. En: HELD, David. *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza, 2007., p 96-102.

<sup>99</sup> DAHL, Robert. *Op. Cit.*, p. 106.

<sup>100</sup> Esta fue la motivación adoptada por la primogénita democracia representativa de los Estados Unidos de América. Según DAHL, Robert, en Filadelfia los constituyentes de los Estados Unidos habían seguido las pautas de Madison y, conscientes de las dimensiones del país y con una población en aumento, echaron mano de la figura representativa que ya habían experimentado en los cuerpos legislativos coloniales, para crear una nueva república sin renunciar a la propuesta democrática que había alentado la independencia. Entonces, explica el autor, los reformistas democráticos trajeron la vieja figura de la representación como una innovación que resolvía los problemas de aplicación de la democracia en organizaciones sociales de grandes dimensiones. En: *Op. Cit.*, pp. 110-122.

herencia política sobre la cual se basa un antiguo concepto de poder en el que unos pocos gobernaban al resto; o quizá esté siendo utilizada como una maliciosa fórmula para justificar en democracia el poder de una clase sobre el resto del pueblo que la legitima electoralmente. Y es que no puede perderse de vista que, en esencia, la representación surgió como una fórmula muy conveniente para quienes nada tuvieron en relación con el pueblo más que una posición de dominio.

Estas son quizás formulaciones desbordantes en este trabajo, a las que cada quien podrá proponer sus propias hipótesis. En el presente capítulo, más que entrar a valorar una posible respuesta, se partirá de asumir la representación como un hecho jurídico, como mecanismo principal para el ejercicio del poder, para desde allí analizar las implicaciones que esta elección constitucional conlleva para la democracia y la participación política del pueblo. Todo lo cual constituye ya un objetivo suficientemente ambicioso.

De lo que se trata, entonces, es de partir, no de una valoración sobre si la representación debe o no incluirse en la democracia, o sobre la conveniencia de la misma, sino de la representación como un hecho ineludible. La representación es, no cabe negarlo, un hecho político y jurídico que determina la vida de las democracias modernas. Y la determina en la medida en que enmarca una relación de poder singular dirigida a hacer presente algo ausente<sup>101</sup>, a que un sujeto (representantes) actúe por otro (pueblo), haciéndolo presente en los escenarios de toma de decisiones a los que el segundo físicamente no asiste. Como expone NARANJO, la democracia representativa es el régimen “en el cual los gobernantes —principalmente los legisladores y demás miembros de cuerpos colegiados, así como en algunos casos el jefe de Estado, las autoridades seccionales o locales, y otros funcionarios—, son elegidos por el pueblo, mediante sufragio universal, y por este hecho se convierten en *representantes* suyos; se entiende que es, entonces, en nombre del pueblo que toman sus decisiones”<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Para ser consecuente con el concepto general que se ha hecho de la representación y de su aplicación política, se trae la idea de hacer presente lo ausente. Como lo señala REBOLLO DELGADO, Lucrecio, la representación consiste en “hacer presente lo que está ausente en virtud de lo cual lo que se realiza es un acto por el que se reemplaza, ya sean personas, ideas, pretensiones o voluntades. En: *Partidos políticos y democracia*. Madrid: Editorial Dykinson, 2007, p. 213.

<sup>102</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis, 2000, p. 450.

Las elecciones son pues la base de la institución representativa. Así sucedió con los sistemas liberales que poco o nada tenían que ver con la democracia<sup>103</sup>. La diferencia cualitativa entre los primeros y la segunda es que en la era democrática moderna el voto adquirió una amplificación definitiva, esto es, se impuso el *sufragio universal*, una lenta travesía en la que la condición de ciudadanía se iba reconciliando con la de pueblo, eliminándose poco a poco las limitaciones<sup>104</sup> a la potestad de elegir representantes.

Surge, sin embargo, enseguida una crítica al simplismo de reducir la legitimación democrática de la representación al sistema electoral, reduciendo la relación entre democracia y representación a la contabilización de votos. A ello se refería Jorge Luis BORGES, cuando afirmaba que la democracia era un abuso de la estadística, a la vez que recordaba el dictamen de Thomas Carlyle, quien la definía como el caos provisto de urnas electorales<sup>105</sup>. Las características propias de la democracia y las implicaciones que de ellas se anticipan en la relación representativa, con la finalidad de que permita la participación del pueblo de manera indirecta, exigen ahondar en el significado mismo que de la representación se ha ofrecido en el contexto de la democracia moderna. Se nos plantea así la cuestión: ¿qué significa representar? Como se verá, el estudio realizado por Hanna Pitkin arroja importantes luces a la hora de comprender las múltiples posibilidades para la proposición pragmática de que el pueblo sea *representado*. Luego, habrá que situar esta respuesta en la incorporación de la misma representación a través de los partidos políticos en tanto instituciones a que se encomendó la función de *representar*.

## 1. Las distintas formas de entender la relación representativa en la democracia a partir del estudio de Hanna Pitkin

---

<sup>103</sup> El profesor NARANJO MESA, Vladimiro, señala la democracia sólo formal que se gestó bajo los supuestos representativos. Entonces la democracia liberal no se ajustaba a un concepto estricto del gobierno del pueblo, se trataba, en cambio, de una democracia restringida pues los representantes del “pueblo” en las corporaciones públicas era elegidos mediante una dinámica de voto calificado, a cargo de una minoría letrada y adinerada y, por tanto, dice NARANJO, “eran en realidad voceros de esa minoría y de sus intereses”. En: *Ibidem*, p. 447.

<sup>104</sup> Al respecto NARANJO Mesa, Vladimiro, hace un estudio sobre la existencia y desaparición de las limitaciones por causa de sexo, por edad, por indignidad, por raza, en consideración a la profesión, a la nacionalidad, entre otros. En: *Op. Cit.*, pp. 457-459

<sup>105</sup> BORGES, Jorge Luis. “*El último domingo de octubre*”. En: *Obras completas en colaboración*. Tomo I. Buenos Aires: Alianza/Emencé. 1989, p. 307.

La incorporación de la representación como herramienta útil a la hora de hacer posible la participación cotidiana del pueblo en las complejas sociedades contemporáneas, pasa por la necesidad de precisar la relación representativa. Ello, con el objeto de determinar, en concreto, quiénes deben integrar el órgano legislativo (entre otros) para que pueda entenderse que allí se encuentra presente el pueblo y, así, efectivamente hablarse de la participación del sujeto titular del poder. Sin embargo, esta idea propone una dificultad mayúscula a la hora de enfrentarse al tipo de identificación perseguido entre el sujeto representado y el representante<sup>106</sup>. Será en el trabajo de Hanna PITKIN donde se podrá hallar una clara distinción entre los diferentes tipos de relaciones representativas, a partir de los cuales es posible destacar —en el último modelo propuesto— la perspectiva que responde con mayor claridad a la exigencia participativa en los términos descritos en el capítulo segundo.

### 1.1. Representación formalista

En primer lugar la autora hace referencia a una *perspectiva formalista*, que se concentra en legitimar la representación con base en una visión formalista de la autorización de quienes la asumen. Al respecto (*i*) los teóricos alemanes centrados en el concepto de *Organschaft* (con Max Weber entre sus autores), partían de una idea de la representación desde una perspectiva colectiva y no individual, en la que la acción de algunos miembros del grupo se imputa al resto. No se trata de apoyar la acción de un individuo; ello sería solidaridad. Se trata de imputar a la colectividad la acción de un grupo de individuos selectos y con autoridad para actuar por todos. Cuando solamente ciertos miembros del grupo pueden actuar por el resto se dice que se está ante una forma más desarrollada de representación: el *Organschaft*<sup>107</sup>. Desde aquí se explica la competencia de los funcionarios estatales cuando actúan en representación de otros por gozar de cierto estatus, mientras que el cuerpo votante es visto como un órgano del Estado. De esta manera los representantes son aquella parte del servicio público sin importar si su origen es de elección popular o no. Es allí donde PITKIN encuentra el quiebre de la teoría, en el hecho de que no todos los servidores

---

<sup>106</sup> GONZÁLES URIBE, Héctor. *El Problema de la Representación Política y la Solución Corporativa*. México: Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 1940, pp. 8-9.

<sup>107</sup> PITKIN, Hanna F. *Op. Cit.*, p. 43

públicos tienen el atributo representativo, sino sólo algunos, como los miembros de una asamblea legislativa u otros de elección popular, además de que la teoría no distingue entre los actos de los servidores dirigidos, o no, a representar a la colectividad<sup>108</sup>.

Por su parte, para los llamados (ii) *teóricos de la democracia representativa* las elecciones ocupan un lugar determinante en cuanto son las que otorgan autorización. La elección designa a un individuo en un cargo para investirlo de autoridad representativa por un periodo determinado. Bajo esta perspectiva la elección no es un acto de mandato para realizar un encargo, sino un acto de subordinación a la voluntad y juicio del sujeto representante, sin perjuicio de que tal acto de autorización provenga de la elección<sup>109</sup>. Según PITKIN, esta posición no permite hacer frente a un sistema en que el mandato electoral se prolongue por un tiempo indefinido, con lo que se podría llegar a una representación al estilo de Hobbes. Lo cual no resulta aceptable, por tratarse de una especie de dictadura vitalicia o prolongada casi indefinidamente en el tiempo. Esta postura de la representación es una clara manifestación del riesgo de alterar la relación entre democracia y representación, subordinando la primera a la segunda, y convirtiendo al pueblo en un mero órgano legitimador del poder que se subordina a quien le representa, desconociendo por completo el principio de soberanía popular.

Finalmente, PITKIN se refiere a (iii) la posición de Eric Voegelin, para quien la representación tiene una función de acción, en cuanto que la persona representante permite a la sociedad actuar como grupo y existir políticamente. Es lo que se denomina “representación existencial”, en la que las actuaciones y decisiones del representante se presumen como expresión del actuar y de la voluntad de la sociedad, como expresión de la voluntad vinculante de una sociedad que actúa. El elemento de la autoridad se desdibuja, pues la elección no determina la calidad representativa. Antes bien, ésta viene determinada por la capacidad de vincular a la sociedad: “cuando sus actos son imputados de este modo, una persona es el representante de la sociedad”<sup>110</sup>. Esta es una postura que, para los efectos del presente trabajo, resulta muy ilustrativa, pues en el fondo la finalidad de la representación es permitir que el pueblo actúe. Sin embargo, estas posturas tienden hacia los

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 44 y 45.

<sup>109</sup> *Ibidem* p. 47.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 49

conceptos de interés general, de nación, de unidad e identidad, que tan peligrosos resultan ser para la democracia.

Vistas las líneas generales de las posición formalistas, se comparte la conclusión de PITKIN, al decir que para los teóricos de la autorización la preocupación del modelo representativo recae, no en los derechos de quienes integran el pueblo soberano, ni en las consecuencias normativas de la actuación de quienes actúan como sus representantes, sino en el modo en que se articula la autoridad política de los segundos sobre los primeros. “*Al definir una representación en términos de autoridad, tienden a suponer que toda autoridad es representativa y que todo representante tiene autoridad sobre aquellos por quienes actúa*”<sup>111</sup>. Se puede decir que, como lo indica la autora, estas posiciones explican el fenómeno representativo a partir de la satisfacción de sus presupuestos formales, del acto de autorización. Sin embargo, no se aporta conceptualmente nada que permita desentrañar el contenido mismo de la representación. Para este tipo de teorías, representar es actuar con autorización, sin entrar en aspectos como la idoneidad de su ejercicio, la forma de articularlo, las relaciones entre el representado y representante, o su finalidad última, su función o utilidad. Se trata pues de teorías explicativas de un estado de cosas que pierden valor como instrumento analítico. En efecto, sin desconocer que la autorización constituye un elemento fundamental en la relación representativa, no parece suficiente para justificar su legitimidad democrática. No ha de olvidarse que esa misma justificación puede ser utilizada en sistemas distintos a la democracia, permitiendo un monarca o un parlamento autorizado, sin que en uno o en otro caso pueda entenderse que los intereses dispersos de la sociedad se encuentran efectivamente representados. Ciertamente, podría suponerse que el pueblo sólo autorizaría a quienes representen sus intereses, pero ello ya sería agregar una consideración que no ofrece esta teoría.

## 1.2. Representación descriptiva

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 57.



Es distinta, en cambio, la lectura desde el enfoque *descriptivo*, que propone cómo debería llevarse a cabo la formación de los cuerpos representativos y todo lo que ello involucra (sistema electoral, voto, quién debe componer el cuerpo). Estos planteamientos giran en torno a lo que debería ser un cuerpo legislativo<sup>112</sup>, y la semejanza o correspondencia que cabe exigirle con aquello que representa. En ellas, el acto electoral no cumple una función formal de autorización, sino que se erige en un medio para garantizar que el legislativo sea un reflejo fidedigno de la sociedad. De manera que, a diferencia de los planteamientos formalistas, en que la autorización era el elemento definidor, lo importante ahora es la semejanza de la composición del cuerpo con la de la sociedad. La persona representante no es ya quién *actúa por* las representadas, sino quien la *sustituye en su actuación*. De ahí la importancia *de su* identidad con el electorado. Por ello ahora la atención se centra en cómo debe estar compuesto el cuerpo representativo: “[e]n términos políticos, lo que parece importante es menos lo que hace el legislativo que su composición”<sup>113</sup>.

Lo que, en términos descriptivos, legitima democráticamente la representación es que ésta se base en una fórmula de composición del órgano de las denominadas proporcionales —y que serán comentadas más adelante—, “cuyo principio fundamental es intentar asegurar una asamblea representativa que refleje, con mayor o menor exactitud matemática, las variadas divisiones del electorado. Los proporcionistas sostienen que una asamblea semejante debe ser la imagen más exacta posible del país. Debe corresponderse en su composición con la comunidad, debe ser un compendio de la totalidad, porque lo que desea es obtener una opinión general de la nación”<sup>114</sup>.

Automáticamente surge la duda sobre qué se entiende por imagen exacta de la sociedad. Para los proporcionistas, explica PITKIN, la representación requiere una semejanza tipo reflejo y correspondencia exacta del cuerpo legislativo con el electorado. Por lo tanto, todas las posiciones y pensamientos deben estar presentes en el cuerpo, lo cual impide la exclusión de cualquier minoría. Una presencia de todos los grupos en el legislativo, en proporción a su número en el electorado, propone una evidente separación entre representar y gobernar. Es de ahí, precisamente, de donde se derivan las críticas que se

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 67.

hacen a esta propuesta, en el sentido que (i) se produce un aparente abandono de la acción política subordinándola a la representación y sus fragmentaciones; (ii) se atomiza la opinión y se multiplican los grupos políticos, con lo cual se incrementan las tensiones políticas y se impide la formación de mayorías estables; por lo tanto, (iii) se impide que el legislativo desempeñe su función principal: elaborar las bases normativas en que debe descansar la tarea de gobernar. Según los críticos de esta teoría “*el proporcionalismo asegura una adecuada representación, pero únicamente a costa de debilitar un gobierno, mientras que el sistema mayoritario garantiza un gobierno adecuado, pero sólo al precio de negar una representación adecuada*”<sup>115</sup>.

La crítica de atomización puede, sin embargo, transformarse en una virtud dentro del escenario pluralista que es connatural a la democracia. La multiplicación de los grupos con presencia y voz en el legislativo es un reflejo de la composición social que no se caracteriza por posiciones mayoritarias en cada uno de los temas. La inestabilidad de una mayoría puede significar la estabilidad de la democracia, en cuanto forma de gobierno basada en el poder del pueblo, ejercida de forma diferente, abierta al debate, con la autonomía de un pueblo que no es homogéneo ni aparece representado por una clase o una posición determinada, sino que está abierto a la concurrencia de los grupos sociales.

En la perspectiva descriptiva se destaca el concepto de “representatividad”, poniendo énfasis en la necesidad de encontrar una fórmula que garantice que los integrantes del cuerpo legislativo sean una muestra de la sociedad. Es éste, destaca PITKIN, el elemento central de una representación descriptiva o también llamada espejo: el cómo elegir a los miembros del cuerpo legislativo<sup>116</sup>. En este punto, como señala la autora, la representatividad se distancia de los planteamientos formalistas, pues para ella la autorización deja de ser suficiente, poniendo el concepto de *representatividad* el énfasis en *a quién se autoriza*. La representatividad asume la tarea de “suplir” algo que no está presente con algo que tiene una correspondencia con sus características<sup>117</sup>. Esta visión de la representación descriptiva (donde representar es suplir) se acerca a posturas de democracia radical, en la medida en que la correspondencia determina que el legislativo hace lo que el

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 89

pueblo habría hecho si hubiese actuado directamente. Ello responde a la idea de que la democracia directa es el sistema ideal de gobierno, y la representación la segunda mejor opción al no ser posible la primera. En términos de PITKIN: “[d]e un modo ideal, se dice, todo hombre tiene derecho a afectarse a sí mismo, o al menos a participar en las decisiones que afectan sus intereses (...) y así la representación se perfila como la mejor aproximación a ese ideal, como un modo de permitirle a cada hombre participar por poderes”<sup>118</sup>.

Al paso, sin embargo, PITKIN cuestiona que un sistema representativo en el que el cuerpo de representantes constituya un reflejo fiel del pueblo, convirtiéndose en sustituto de un sistema democrático directo, pueda fundamentarse en que el cuerpo legislativo refleja, no sólo la composición del pueblo sino también sus intereses. Reflexiona la autora: “¿Es información lo que necesitamos? y, es ese caso, ¿qué clase de información, qué características han de reproducirse, cuáles serán significativas?”<sup>119</sup>. La lectura de la representación a través de un cuerpo legislativo que sea reflejo del electorado estaría condicionada, en términos de representatividad, a que efectivamente todas las posiciones estuviesen identificadas, lo que ya ha quedado cuestionado en cuanto a la parcialidad de la información que refleja cualquier sistema electoral y la mutabilidad de la sociedad. Además, afirma la autora, la correspondencia no asegura que el mejor representante descriptivo sea el que mejor abogue por los intereses de su equivalente en la sociedad<sup>120</sup>. Y es que la representación descriptiva no se centra en la necesidad de recoger los distintos intereses social, sino tan sólo de reflejar la composición de la sociedad. Más bien da esa primera cuestión por resuelta, asumiendo que una muestra de un sector social llevara esos intereses al escenario público.

Entonces, si bien es cierto que la composición del órgano representativo es importante a la hora de hablar de representación, especialmente en la medida en que la actuación de una persona como representante dependerá en gran medida de su perfil social, el punto que empieza a requerir atención es el ejercicio de la función representativa, la forma en que se puede ejercer la propia acción política a través de representantes. Sobre este respecto son más precisas y lúcidas las conclusiones que extrae PITKIN, al decir que la correspondencia

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

de las características entre las personas representantes y las representadas “no toma en consideración una actividad de representación si no es el sentido restringido y especial de ‘hacer representantes’, de dar información. No contempla una clase de representación tal como actuar por, o en nombre de otros; esto se traduce en que, en la esfera política, no considera las actividades creativas de un legislativo representativo, la forja del consenso, la formulación de una política de toma de decisiones, la actividad que designamos simplemente y llanamente como ‘gobernar’ (...) la perspectiva descriptiva no es totalmente irrelevante, como lo son las perspectivas formalistas. Es irrelevante en la medida que la representación no implica en absoluto la acción, sino tan sólo las características: en ese caso, la representación no es algo que cualquier hombre puede hacer bien o mal (aunque un hombre puede ser más típico que otro). Pero si hablamos de ella como la actividad de ‘hacer representación’ o dar información, entonces un representante parece tener un deber; debe reflejar a los electores de un modo tan verdadero y exacto como sea posible (...). El representante no debe dar nuevas opciones a los electores, sino que va a reflejar aquellas que ya tienen y todo lo que el legislativo haga con las opciones de nación, una vez expresadas, es irrelevante para la representación”<sup>121</sup>

En consecuencia, si bien no pueden desconocerse las ventajas que la *representatividad* concede, como un correctivo a la *autorización* en que se basa una concepción formalista de la representación, es también una visión incompleta de lo que la representación requiere en términos democráticos. Cabe, en todo caso, complementarla con criterios adicionales.

### 1.3. Representación simbólica

La perspectiva simbólica, a través de los *teóricos de la simbolización*, entiende a quien representa como un símbolo de la nación o un emblema que representa conceptos o ideas<sup>122</sup>. Para distinguir la simbolización de la representación, PITKIN aclara que los símbolos evocan sensaciones o actitudes, “hacer referencia exacta a algo indefinido”, tan indefinido que no es posible agotarlo con palabras<sup>123</sup>. El símbolo, a diferencia de lo que sucedía en el enfoque descriptivo, no funciona como fuente de información<sup>124</sup>, sino que

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p.101.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 108.

hace alusión a sentimientos, expresiones, o acciones orientadas hacia lo que representan<sup>125</sup>. Esta aproximación parte del simbolismo que, como señala PITKIN, se basa en el elemento de arbitrariedad para definir lo que representan (aunque muchas veces no hay relación con las características externas) a partir de actitudes y creencias que se quieren evocar. No quiere decir esto que para entender la representación simbólica sea necesario creer o sentir ese contenido simbólico; basta con que la mayoría lo asuma: “*si alguien cree (o creía), existe; si nadie cree, no existe*”<sup>126</sup>. Ello, en última instancia, nos devuelve a los parámetros de la soberanía nacional, desconociendo la conceptualización del pueblo que ya fue comentada ampliamente en el capítulo primero en términos de heterogeneidad y pluralismo. Por tanto, sólo cabría hablar de simbolismo en el esfuerzo de integrar en el órgano representante los distintos sentires, lo que, en todo caso, no resultaría suficiente para el escenario político que, como ya se dijo, se sustenta en ideas identificables como intereses dispersos.

#### 1.4. Representación en el *actuar por*

En lugar de basar la representación en el acto de autorización, despojando de límites al soberano, de aspirar “suplir” con la mayor exactitud descriptiva posible al pueblo, o de basarse en la evocación de un símbolo, la representación entendida como *actuar por* se centra en cómo se desarrolla la función representativa, determinando sus obligaciones y evaluando sus acciones como si se tratase de un agente o actor en nombre de otros. Bajo esta visión se tiene que “un hombre representa a aquello que (o a quien) cuida o por lo que se interesa personalmente, los intereses que él fomenta”<sup>127</sup>. Sin embargo, al intentar determinar cuál debe ser la conducta de la persona representante cuando realiza acciones de representación, se encuentra que el verbo *representar* admite muchos usos, algunos de ellos excluyentes entre sí. Después de hacer un recorrido por cada uno de esos posibles usos, de explicarlos y ejemplificarlos, PITKIN destaca tres que considera determinantes: (i) la idea de sustitución, de actuar en lugar de...; (ii) la idea de actuar en interés de..., como el que cuida de...; y (iii) la idea de actuar como un subordinado siguiendo instrucciones, de acuerdo con los deseos de otro. A su parecer, ninguna de estas ideas satisface plenamente el contenido de la representación<sup>128</sup>, de modo que la definición en función de un actuar por

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 109.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 152.

otros debió ser definida en términos de “qué hace el representante y cómo lo hace, o recurriendo a alguna combinación de éstas dos consideraciones; pero las analogías y las expresiones adverbiales halladas en la literatura son de uso limitado”<sup>129</sup>. Efectivamente, como lo comenta PITKIN, esta perspectiva representativa deja de lado que la representación tiene un carácter eminentemente cualitativo derivado de que la participación política, como expresión del ejercicio del poder por parte del pueblo, va referida a los intereses dispersos de un sujeto representado de carácter pluralista. Bien sea de frente a actuar en lugar **de...**, en interés **de...**, o bajo el mandato **de...**, la representación entendida como *actuar por*, parte de una idea formalista de la representación como mecanismo dirigido al sujeto en sí mismo, el cual, además, queda reducido a un ente estático y abstracto.

Como bien lo sugiere la autora, lo importante reside en la actuación representativa como actividad, la cual está supeditada a una relación dinámica dada por esta misma calidad del pueblo, de manera que el destino de la representación no es un sujeto abstracto llamado pueblo (sea para actuar en su lugar, en su interés o subordinado a él), sino un objeto cualitativo: la participación de intereses. Todo lo anterior surge de entender la representación como una herramienta mediática de la participación, como un ejercicio activo, cualitativo y variado según los intereses dispersos, y no como una institución estática y formalista para “hacer las veces” del pueblo como un sujeto abstracto. Es esta, la participación relacionada con los intereses, la que determina las exigencias naturales de la representación en el modelo democrático.

### **1.5. Representación de intereses. Lo que importa a la participación del pueblo**

Hasta este punto, las distintas aproximaciones llevan a distintas conclusiones porque también parten de diferentes supuestos. Además, y como lo advierte PITKIN, son aproximaciones incompletas, compartiendo una ausencia común que es determinante en el modelo democrático: los intereses sociales. En efecto, el concepto de interés lo introduce la autora cuando se refiere a la discusión entre mandato o independencia en la relación representativa.

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 155 y 156.

En el estudio al que se viene haciendo referencia, PITKIN esboza dos ideas determinantes en la discusión tradicional sobre la representación política. Se trata de determinar si la acción del actor o la actora debe ser una imitación —si debe actuar como si el sujeto ausente lo hiciese— o si su actuación debe estar dirigida a beneficiarlo. Se trata pues de optar entre deseos o bienestar, si quien representa debe actuar como el electorado quiere, siguiendo sus instrucciones, o con libertad para actuar como mejor le parezca con el fin de alcanzar el bienestar de aquél<sup>130</sup>. La cuestión se reduce en términos de mandato o independencia, con una serie de posiciones intermedias. Quienes defienden el extremo del mandato afirman que el sujeto representante es un sirviente del cuerpo representado, como un portavoz de sus deseos, y cualquier ejercicio de discreción es una desviación. Y en el extremo contrario, la total independencia, se afirma la libertad para ejercer el cargo representativo según el propio juicio, privando al electorado de todo derecho de exigir cumplimiento alguno<sup>131</sup>.

La autora llega a una conclusión conciliadora en la que acepta, a pesar de la notoria oposición de las posturas, que ambas son correctas: “en la medida en que la controversia existente entre mandato e independencia contiene una disputa conceptual basada en el significado de la representación, ambas posiciones son correctas (...) los representantes deben ser presentes y no presentes. El representante debe actuar realmente, debe ser independiente; y sin embargo, el representado tiene que estar actuando a través de él en algún sentido”<sup>132</sup>.

PITKIN dice que la voluntad inmediata, latente, del electorado no se encuentra presente en la representación, por lo que el/la representante en sus decisiones debe anticiparla. Es decir, como en la mayoría de los temas el cuerpo representado no puede expresar su voluntad, entonces quien representa debe hacer y decidir aquello que sea lo mejor para él. Para la autora, en la medida en que la actuación de quien representa favorezca los intereses del electorado, también complacerá sus deseos, por lo mismo que, como se sostiene en la teoría del mandato, algo no puede ser de su interés si siempre es lo contrario a lo que

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 168. Así, dice PITKIN, el representante tiene que tener la facultad de poder actuar según las circunstancias, cambiar las decisiones ya tomadas y adaptarlas, pero también es claro que no puede estar permanentemente riñendo con los deseos de su electorado.

quiere. No se pueden encontrar buenas razones para que quien representa llegue habitualmente a conclusiones opuestas a las de sus electoras/es.

¿Cuál es el interés de electoras y electores, lo que ellas y ellos creen que es mejor para sí, o lo que sus representantes creen mejor para ellas y ellos? Para PITKIN esta es una formulación distorsionante porque depende de cada situación: el/la representante “debe obrar en interés de ellos; y eso es todo”. En este contexto señala que:

“La perspectiva que los electores tienen de su interés puede ser definitiva o no serlo dependiendo del tema y de la situación; pero si el representante la sigue, deberá ser porque la acción verdaderamente está de acuerdo con el interés de ellos, y no porque ellos simplemente lo crean así<sup>133</sup> (...). En cualquier situación real donde tenga que tomarse una decisión, habrá de contar con lo que él piensa y (posiblemente) con lo que ellos piensan. Necesita saber a cuál ha de seguir, pero, como hemos visto, no existe un principio seguro, universal, que nos guíe en ese dilema”<sup>134</sup>.

Esta postura de PITKIN se acerca al análisis que se hizo de la relación entre titularidad del poder por parte de un sujeto pluralista y el ejercicio del mismo. Al mismo tiempo, se aparta de la perspectiva de Burke según la cual de las diferencias y desigualdades surge una élite de ciudadanos atípicos con capacidades superiores que se encargan de dirigir a la sociedad que es incapaz de gobernarse sola: una élite denominada “aristocracia natural” de la que hacen parte los parlamentarios<sup>135</sup>. La conclusión a extraer de ella es que hay que poner un límite a las construcciones teóricas para evitar que se abstraigan de la realidad, y evitar que se asuma la existencia de un solo representante abstracto y de un solo cuerpo representado, de un solo mandato de representación y de un solo interés representado. La idea de interés, como ya se explicó, se integra en la democracia en función de su dispersión, del pluralismo. En la medida en que la democracia reclama la representación, la tarea difícil es la de hacerlos presentes en el escenario deliberativo de la toma de decisiones.

En este orden de ideas, la formulación intermedia que propone PITKIN de la representación parece partir de un concepto liberal, de la individualización de los intereses en los distintos

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 186.



sectores sociales para que tengan presencia en el legislativo, con miras a —y aquí ya hay una distancia con el modelo liberal— hacerlos confluir en un interés general lo más amplio posible. Ello equivale a integrar en la representación el consenso. Esta formulación parece echar mano del utilitarismo, en el sentido de trasladar al legislativo los intereses privados, teniendo en cuenta que el mayor interés personal es formar parte del interés público<sup>136</sup>. Lo anterior pone de manifiesto que en últimas la democracia no es una fórmula para promover intereses individuales, sino que estos son un presupuesto objetivo del proceso democrático y, por tanto, elemento integrante de la institución representativa. La individualización liberal a partir de un proceso descriptivo, no ya a nivel de personas, sino de intereses, resulta útil, pues, para identificar los intereses dispersos, pero requiere de un paso posterior de gestión mediante la actividad comunicativa para hallar consensos.

Esta postura se acerca a una de las conclusiones de PITKIN en cuanto a que “(...) representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos”<sup>137</sup>. Pero toma distancia de la autora cuando ésta contempla la posibilidad de conflicto entre los intereses representativos y los deseos del electorado, de manera que quien representa debe proporcionar una explicación sobre la posible contradicción entre los deseos del electorado y la protección de sus intereses, y sobre por qué éstos no coinciden<sup>138</sup>. En algo de la idea de Pitkin se percibe una concepción elitista de quién puede conocer, incluso mejor que el pueblo, sus intereses, lo cual significa incorporar una exigencia valorativa sobre los mismos que en las líneas anteriores se ha desechado. Y es que hacerlo significa retornar a una idea objetiva de interés general perceptible por algunas personas para el bien del resto. Los intereses, sin embargo, como se ha repetido suficientemente, están arraigados en la sociedad, no son valores o ideales abstractos. Llevarlos al escenario deliberativo no es pues un ejercicio de jerarquización de intereses o deseos —si es que entre ellos hay diferencias, en el sentido ya criticado de intereses más relevantes políticamente o neutrales—; el objetivo es más bien que integren una decisión final.

---

<sup>136</sup> Explica la autora que los utilitaristas incluyen el punto de vista del doble interés, uno egoísta y otro común. Los intereses públicos son mejores que los intereses privados, por lo que un hombre que busque su bienestar buscará un interés público antes que uno individual. Pero si un hombre busca su interés egoísta es por ignorancia, porque no sabe dónde está su verdadero interés. En: *Ibidem*, p. 221. Así mismo el profesor SANDEL, Michael J., en su estudio sobre los diferentes enfoques de la justicia, aborda el utilitarismo, primero de Bentham, y luego su desarrollo según John Stuart Mill, quien llegó a la conclusión, dice el profesor, de que este último pensaba que “debemos maximizar la utilidad, no caso a caso, sino a largo plazo. Y con el tiempo, sostiene, respetar la libertad individual conducirá a la mayor felicidad humana”. En: *Justicia. ¿Hacemos lo que debemos?* Colombia: Bebate, 2013, p.62.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 233.

Ello lleva a que la delimitación del concepto democrático que se hizo en la Primera Parte de este trabajo exija una concepción de la representación como herramienta, como mecanismo que haga posible el gobierno del pueblo. Y ello no como una representación proporcional descriptiva de los sujetos, sino como una descripción de los intereses sociales que dé presencia legislativa a los intereses dispersos bajo la premisa general del principio de igualdad. Ello equivale a dotar a la representación de contenido cualitativo, poniéndola **al servicio de la participación de los intereses** que deben llevarse al escenario deliberativo. Lo cual implica a su vez conceptualizar la representación como un mecanismo de **participación** y no como una ficticia personificación e identificación del pueblo con sus representantes, misión, por lo demás, imposible.

En términos más precisos lo señala ACKERMAN, en relación con la introducción de la institución representativa en la naciente democracia estadounidense, que permitía resolver el problema fáctico del ejercicio democrático:

“La representación nos solo propone una solución al viejo problema de la democracia, sino que es el origen de un problema totalmente nuevo: la falacia de la reificación, también llamada cosificación. No puede permitirse a ninguna institución política ordinaria que se convierta, por una especie de transubstanciación, en el Pueblo de los Estados Unidos”<sup>139</sup>.

Así pues, advertir la dificultad que puede implicar la importación de la representación en la democracia como una asimilación artificial, como esa cosificación que menciona el autor, dirige la atención hacia la representación como mecanismo que, lejos de ser una fórmula de legitimación para permitir que ciertas personas decidan por todas (lógica de representación de la soberanía nacional), sea un medio que permita la trasmisión efectiva de la participación de personas con intereses individuales y grupales concretos. Parece que la *representación de intereses* se enfocara en el objeto mismo de la democracia, que es **la participación de los intereses dispersos en los escenarios de toma de decisiones** (para llegar a la construcción de consensos integracionistas).

---

<sup>139</sup> ACKERMAN, Bruce. *We the people I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador – IAEN, 2015, p. 215.

Pero la representación no se ha integrado a la democracia de una manera espontánea y desprevenida, como una experimentación, una innovación. Su funcionamiento ha sido determinado por la intermediación de los partidos políticos. Instituciones de otro tiempo y de otras políticas ajenas a la democracia que fueron acogidas sin mayores reparos por ésta. Incluso, como se ha visto tangencialmente y más adelante se verá en detalle, los partidos políticos ocuparon un lugar protagónico en la misma configuración histórica de la democracia contemporánea. Es pues, pertinente hacer una aproximación a estas organizaciones como entidades que, en últimas se han encargado de administrar el ejercicio —intermediado— del poder.

Y es que, de hecho, la representación se ha desarrollado a través de los partidos políticos, quienes han sido, por decirlo de alguna manera, su cara visible<sup>140</sup>. Son los partidos políticos los que, en definitiva, tienen el contacto con el pueblo, los que resultan destinatarios del encargo político representativo. Ello tiene paralelismos con el modelo de doble representación en que se basa la teoría de la soberanía nacional, en la medida en que la expresión de la voluntad en el órgano representativo pasa por una institución intermedia entre el pueblo y la persona que efectivamente ejerza la función de representación en el órgano legislativo. Este tipo de relación, como se verá, condicionará el funcionamiento de la representación y, por tanto, el ejercicio del poder político. Corresponde por tanto, ahora pasar a analizar la institucionalización de los partidos políticos en la dinámica democrática, como figuras canalizadoras de la relación representativa.

## **2. La expresión de la representación a través de los partidos políticos**

Efectivamente resulta engañoso abordar la representación en la democracia moderna al margen de los partidos políticos. Estos organismos han ganado un protagonismo que desborda su reconocimiento teórico o jurídico, pues tanto en el proceso electoral como en la cotidianeidad desarrollan un papel que se superpone, incluso, al de las propias personas representantes. Como señala REBOLLO, resulta una ficción entender la relación representativa frente al sujeto individual que representa. Son más bien los partidos quienes han asumido el rol fundamental de la representación. Lo cual contrasta con su escasa

---

<sup>140</sup> Según NARANJO MESA, Vladimiro: “los más importantes de las inquietudes y anhelos de la opinión pública. Son, por así decirlo, los canales naturales de comunicación entre gobernantes y gobernados”. En: *Ibidem*, p. 469.

regulación o importancia constitucional, cuando en la práctica estamos ante el elemento “imprescindible del sistema democrático”<sup>141</sup>. En las actuales democracias los partidos políticos se han posicionado como las instituciones alrededor de las cuales se desarrolla la representación, por encima, incluso, de los sujetos representantes y del órgano legislativo. Dice REBOLLO en este sentido que “[l]a democracia de partidos ha eliminado del concepto de representación al Parlamento y al Diputado, y se produce así una identificación entre representación y poder ejercido por el partido político”<sup>142</sup>. De hecho —señala más adelante—

“Lo relevante en todo proceso electoral es el partido político, lo que se elige son listas de partido, de las que el ciudadano desconoce la práctica totalidad de sus miembros. El protagonista electoral es el partido. Una vez celebradas las elecciones y conformados los órganos legislativos, la circunstancia varía poco, el partido político sigue siendo el protagonista de todas las actuaciones, únicamente que trasmutado ahora en grupo parlamentario o difuminado en los órganos del Estado. *El referente casi exclusivo de toda actividad política, en prácticamente todos los ámbitos del Estado, es el partido político*”<sup>143</sup>. (Cursiva fuera del texto original).

Pero esta situación no obedece a una conquista democrática. Los partidos políticos son instituciones enquistadas en lo más profundo de la dinámica representativa, la cual, como ya se dejó dicho, no es exclusiva de la democracia. La complicidad entre los partidos y la representación resulta, entonces, de mayúsculo interés, al ser crucial para entender cómo ha funcionado la representación, y cómo, a su vez, funciona en la democracia. Y es que ésta no es ajena al *equipaje* con el que la representación se ha instalado en la forma de ejercer el poder político. Así, a medida que la soberanía fue pasando de lo unicéfalo a lo policéfalo<sup>144</sup>, mientras iba permeando los órganos legislativos, la actividad representativa empezó a ser administrada o gestionada por medio de los partidos políticos. El surgimiento institucional de éstos está así ligado al de la representación como fenómeno político. Y en la medida en que el ejercicio del poder en la democracia se configura alrededor de la representación por medio de los partidos políticos, resulta fundamental descubrir cuáles son las herencias que la

---

<sup>141</sup> REBOLLO DELGADO, Lucrecio. *Op. Cit.*, p. 216.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 249.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 249.

<sup>144</sup> Citando —en sentido inverso— a la hidra que se instala en la personalidad de un personaje cortazeano: “(...) puesto que la hidra es el mismo Lucas y lo que él quisiera es salir de la hidra pero quedarse en Lucas, pasar de lo poli a lo unicéfalo”. En: CORTÁZAR, JULIO. *Un tal Lucas*. Madrid: Alfaguara, 2004, p.15.

democracia ha recibido de su parte, y de qué manera su incorporación en el proceso de constitucionalización de la democracia ha condicionado la propia concepción del poder político.

## 2.1. La representación por partidos: un modelo heredado

La instrumentación de la representación en la democracia se ha realizado a través de los partidos políticos. Sin embargo, esta institución no fue creada a propósito para la democracia. El partido político surge en escenarios bien distintos de la democracia entendida en términos modernos, y se incorpora a la democracia donde pasa a desempeñar un rol protagónico. Resulta importante tener claro qué tipo de institución es el partido y qué naturaleza tiene, para poder analizar su convivencia con la democracia y discernir, en definitiva, si esta institución históricamente extraña a la democracia permite que el pueblo pueda ejercer el poder político que le corresponde. Para ello se pasará a identificar, primero, el origen institucional del partido, para después poder ubicar su presencia y función dentro de la democracia.

Debe precisarse en este punto que se va a hacer referencia al surgimiento *institucional* de los partidos políticos. No se cubrirán aquí por tanto las distintas versiones que arroja la doctrina sobre su origen según la manera particular de definir qué es un partido político<sup>145</sup>, y que parecen conducir a tantos orígenes como definiciones sean propuestas. Hacerlo, además, llevaría a realizar una indagación en los acontecimientos históricos que se adecúen al modelo de partido previamente conceptualizado, o a intentar una inmanejable generalización conceptual<sup>146</sup>. Una pesquisa institucional, en cambio, permite ubicar su

---

<sup>145</sup> Como señala CÁRDENAS GRACIA, Jaime, la concepción que se tenga de partido político define el punto de origen. En: *Partidos Políticos y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 10-12.

<sup>146</sup> Consciente de esta situación, el profesor GARCÍA COTARELO, Ramón, considera que no resulta posible construir una teoría general de los partidos políticos, pues éstos son una realidad cuya configuración tiene un elemento de relativismo que impide la generalización. En sus palabras explica: “Probablemente sea imposible acuñar una teoría general (única) del origen de los partidos políticos y también lo sea formular una teoría general de los partidos políticos sin más. Ello tiene que ver con la peculiaridad del objeto de las ciencias humanas y con el hecho, irritante pero inevitable, de que los objetos de este campo de conocimiento tiene una carga de relativismo cultural (un mixtum compositum de peculiarismo geográfico y relativismo cronológico) que impiden las generalizaciones”. En: *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema, 1995, p. 26.

En igual dirección, LENK, Kurt y NEUMANN, Franz; sostienen que no es fácil conceptualizar en abstracto a los partidos políticos, pues éstos sólo se pueden entender a través de los rasgos específicos de una sociedad. Dicen: “[n]o es posible sentar criterios para la caracterización de los partidos en todas las sociedades. El concepto de partido político sólo se puede formular teniendo en cuenta la situación concreta de una sociedad, con atención a ciertos rasgos fundamentales de

aparición —fáctica— como institución con participación en el ejercicio del poder. Y que si bien no es posible encontrar un acto, o un momento específico en el que se concrete la aparición del partido político, sí es posible identificar una serie de circunstancias en la lucha por el poder hacia los órganos legislativos que fueron moldeando una institución que respondiese a esta denominación. Estas condiciones se expresan, por primera vez, en dos contextos políticos: las disputas en el Parlamento Inglés, desde el siglo XVII hasta la consolidación de partidos políticos propiamente dichos en los albores del siglo XIX; y, en un periodo más corto, las discusiones post-independencia en los Estados Unidos de América.

En Inglaterra los partidos políticos se manifiestan como instituciones en medio de las discusiones que dieron origen a las primeras conceptualizaciones sobre la representación política, es decir, entre los defensores y opositores del poder absolutista. Es allí, en el seno del cuerpo parlamentario, donde se identifica la institucionalización de unos grupos que pasarían a denominarse partidos políticos: “(...) ciertos grupos flexibles de parlamentarios que trabajan en común, es decir, que siguen una misma línea política, comienzan a rendir cuentas a sus electores de una manera más o menos regular y reciben de ellos quejas y sugerencias que deben llevar al Parlamento”<sup>147</sup>. Esta situación se hace evidente en los conflictos políticos de la Gran Bretaña del siglo XVII, en los enfrentamientos entre la corona y el Parlamento. El rey mantenía una posición superior frente a éste: podía disolverlo, aplazar las elecciones e iniciar persecución judicial sobre los parlamentarios. Los actos del monarca afectaban los privilegios parlamentarios, lo cual enfrentaba a los grupos que apoyaban o se oponían al rey<sup>148</sup>. Ello se vino a hacer evidente con la pérdida de poder del monarca Carlos I<sup>149</sup> y el fortalecimiento del Parlamento cuando después de 12 años fue convocado de nuevo. En su interior se crearon dos facciones en torno a la idea de permitir o no el cambio de la Iglesia Anglicana por el de la Presbiteriana en Escocia, lo que generó que los ingleses que no estaban de acuerdo tuviesen que unirse al rey. La oposición

---

su constitución política”. En: *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980, pp. 61-62.

<sup>147</sup> LENK Kurt y NEUMANN Franz explican que en la edad media no había posibilidad de que se forjara los partidos, pues la sociedad estaba organizada estamental bajo el poder de la monarquía y sólo las clases privilegiadas podían influir en sus decisiones. En: *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>148</sup> LENK Kurt; NEUMANN Franz. *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>149</sup> La empresa de generalizar el rito católico en Escocia le condujo a una guerra en estas tierras, la cual tuvo que solventar imponiendo más y más contribuciones. Pero muy distante de cumplir su objetivo, las derrotas bélicas llevaron a la ocupación escocesa en New Castell. Sin apoyo, ni recursos y con apuros territoriales, el rey se vio obligado a convocar un Parlamento que le permitiera solicitar la ayuda que necesitaba de los señores (15 de noviembre de 1640). En: RAPIN, Pablo. *Origen del gobierno de Inglaterra: nacimiento, progresos, miras, fuerza, intereses y caracteres de los dos partidos nominados Whigs y Torrys*. Cádiz: Imprenta de la viuda e hijo de Bosch, 1834, p. 22.

engendr  dos grupos: uno a favor del rey, los Caballeros, y otro a favor del Parlamento, los *Cabezas redondas*<sup>150</sup>. Posteriormente mudar an al grupo de los Torys y los Whigs<sup>151</sup>,

No se hablaba aún de partidos políticos, o por lo menos no se encuentran datos que permitan determinar que se los llamase de esta manera, pero parece distinguirse un panorama en el que las posiciones políticas empiezan a tener cierta organización, aunque sea primitiva, y que conducirán propiamente al sustento de las instituciones partidistas. Según BULMER, el sistema de partidos políticos se empieza a vislumbrar en febrero de 1641, cuando se lleva al Parlamento la propuesta de la abolic n del episcopado y, como consecuencia, se generan dos posiciones opuestas en la Cámara de los Comunes identificables en los denominados grupos Torys y Whigs<sup>152</sup>. De manera que, aunque todavía no se les reconoce a estos grupos como partidos políticos, sí se aprecia un fraccionamiento que divide claramente al Parlamento en bandos enfrentados, integrados por quienes apoyan al rey y por quienes conforman la oposición. Estos dos grupos, que serían el germen de los partidos ingleses propiamente dichos como instituciones, surgen en un escenario de disputa por el poder, según los intereses particulares que defendía uno u otro grupo. Este es el mismo escenario de las primeras formulaciones de la representación, en donde el rey se arrogaba la calidad de representante. Más adelante en el tiempo, las discusiones entre estos dos grupos se traducirían en una batalla electoral (representativa) en el Parlamento.

A medida que se adentraba el siglo XVIII las diferencias entre Whigs y Torys se acentuaban a causa de los cambios sociales y económicos originados por la revolución industrial. Ésta desencadenó una lucha contra los latifundistas y su régimen —*ancien régime*— a la que se sumaban clases también desamparadas políticamente como eran los pequeños burgueses y

---

<sup>150</sup> *Ibídem*, p. 34.

<sup>151</sup> Se trata de nombres asignados por las burlas del bando contrario. “Tory” proviene de una asociación que sus opositores hicieron entre los *amigos* del rey con unos bandidos irlandeses llamados así, pues se sostenía que el monarca apoyaba las revueltas en este lugar. Éstos a su vez, en respuesta, les llamaron “Whigs”, aduciendo su tendencia a favor de Escocia, con el nombre dado a ciertos ladrones que all  habitaban. El nombre “whig” proviene, probablemente, de la abreviación de *wiggamores*, un grupo de insurgentes del oeste de Escocia, y en la primera mitad del siglo XVII la expresión *whig* se usaba para referirse a los defensores de la causa plesbiteriana escocesa. “Tory”, en cambio, el anglicismo de un término irlandés que significaba “perseguido”. En el siglo XVII se denotaba con este término a los desposeídos irlandeses que se encontraban fuera de la ley dedicados a al asesinato y saqueo de los colonos y soldados ingleses. En: *Ibídem*, pp. 31-32. Y, BULMER THOMAS, Ivor. *The growth of the british party system*, Vol. I. Londres: Jhon Baker, 1967, p. 4.

En el mismo sentido, se explica la denominación *Whig* y *Tory*, en: BARTON, Dennis. James II and the “Glorious Revolution” of 1688 (Britain 1649 – 1829). The Churchill History Information Centre, p. 7. Disponible en: <http://www.churchilhistory.org/pages/booklets/king-james.pdf> (consultada el 7 de noviembre de 2011).

<sup>152</sup> BULMER THOMAS, Ivor. *The growth of the British party system*, Vol. I. Londres: Jhon Baker, 1967., p. 4.

el proletariado<sup>153</sup>. Esta situación acompañó la reforma electoral de 1832 —*Reform Act*—, que matizaría la idea liberal de representación: “elegid hombres virtuosos y dejad que ellos decidan en los problemas públicos”<sup>154</sup>. En ella se apostaba por la inclusión de sectores, o lo que es igual, de intereses, lo que ponía en cuestión la probidad de esos hombres virtuosos que podían encargarse de los asuntos públicos. La Reforma vendría a reorganizar el derecho electoral. Se eliminaron pequeñas localidades electorales y se crearon circunscripciones electorales urbanas, por lo que la ampliación del derecho de sufragio, que había elevado el número de electores al doble, aún sin incluir a las mujeres, permitió que hacia principios del siglo XIX, Whigs y Torys se afianzaran como instituciones más complejas y organizadas<sup>155</sup>. Así fue como la transformación a la sociedad industrial y la reforma de 1832 incorporaron nuevos intereses y a más sujetos con derecho electoral, lo que determinaría un cambio en el escenario político del siglo XIX. Esta situación sería determinante para la institucionalización de Whigs y Torys como partidos políticos reconocidos, ahora, fuera del recinto parlamentario.

Para entonces, los Torys estaban desprestigiados<sup>156</sup>; habían perdido en las elecciones de 1830 y la reforma de 1832 abrió la puerta electoral a las clases medias que no simpatizaban mucho con sus orientaciones<sup>157</sup>. Ya desde 1830 se había planteado un cambio de nombre, cuando en un artículo publicado en una revista gestionada por Torys —*Quarter Review*— se señaló que lo que era conocido como Tory debía ser denominado más apropiadamente como Partido Conservador.<sup>158</sup> Esta denominación respondía a la ideología Tory de mantener el estado de las cosas e instituciones, con lo cual el título *conservador* fue filtrándose paulatinamente, hasta que se adoptó, incluso, por sus oponentes. Parece haber sido un proceso en el que el uso empezó a hacerse más frecuente. Como indica BULMER-THOMAS, así como no se tiene un documento que confiriera el nombre Tory al grupo creado en el siglo XVII, tampoco lo hubo cuando mutó al de Conservador. Fue una cuestión de uso; rápidamente el nombre pasó al uso general<sup>159</sup>.

---

<sup>153</sup> KAUTSKY, Karl. *Parlamentarismo y democracia*. Madrid: Editorial Nacional, 1982, p. 171.

<sup>154</sup> RANNEY, Austin; KENDALL Willmoore. *La democracia y el sistema de los partidos políticos en Estados Unidos*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica, 1958, p. 124.

<sup>155</sup> KAUTSKY, Karl. *Op. Cit.*, p. 172.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>157</sup> BULMER THOMAS, Ivor. *Op. Cit.*, p. 63.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 67.



Los Whigs, en cambio, aunque en los momentos de gloria por los triunfos electorales no tenían motivos para cambiar de nombre, se caracterizaban por ser un grupo de proposición e integración de ideas reformistas, por lo que se les solía comparar con los colectivos reformistas españoles denominados *Liberales* —quienes estuvieron en el poder desde 1820 hasta 1823—, y con el grupo francés de los *Libéraux*, de pretensiones reformistas y fuertemente rechazados por la violencia de sus opiniones y actos<sup>160</sup>.

Finalmente el proceso de institucionalización se formaliza en 1861 cuando los liberales establecen una Organización Central del Partido Liberal. Los conservadores lo harían en 1867, cuando crearon la Unión Nacional para coordinar la acción de todas las asociaciones conservadoras del país<sup>161</sup>. Entonces, si bien el término *partido* había sido incluido con anterioridad en discusiones teóricas, sobre todo, en relación con las facciones<sup>162</sup>, el proceso institucional se perfecciona con la transformación de los grupos Whigs y Torys en los partidos Liberal y Conservador, respectivamente. Ha de tenerse en cuenta, en todo caso, que esta institucionalización no sucede en un acto concreto y propiamente identificable, sino que obedece a una evolución de las posiciones enfrentadas en el Parlamento desde el siglo XVII, y que se consolidan como Partidos con trascendencia nacional a partir de su constitución formal a mediados del siglo XIX.

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 68. El autor aclara que, al principio, el nombre les era atribuido por sus detractores con las connotaciones negativas de los grupos franceses y españoles, catalogados como anti-ingleses; pero una vez que el término fue adoptando una connotación positiva, los Whigs no se opusieron a aceptar la designación. La denominación *Liberal* tuvo, pues, un origen extranjero, tal como en su tiempo la tuvieron Whig y Tory; con la intención, también, de ser ofensiva, sólo que a diferencia de éstos, el término *Liberal* gozaba de la ventaja de llevar, de suyo, un significado positivo que hacía referencia a “amigo de la libertad”.

<sup>161</sup> CENTRAL OFFICE INFORMATION. *Organización de los partidos políticos en Gran Bretaña*: Londres, 1965, pp. 1-2.

<sup>162</sup> SARTORI, Giovanni, expone las posiciones de algunos autores del siglo XVIII respecto a los partidos: destaca a Henry St John Bolingbroke quien, antes que Burke, entra a distinguir específicamente entre partido y facción, señalando que los partidos responden a intereses nacionales que degeneran en intereses personales, que serían los perseguidos por las facciones (verdadera característica de la facción). Para el autor, los partidos son un mal político y las facciones son el peor de los partidos. Ambos pertenecen a la misma familia sólo que las facciones son peores.

Advierte también SARTORI que el propio Burke, además de plantear la primera definición de la figura, diferencia a los partidos de las facciones, pues los primeros encabezan una lucha generosa de ambición de poder que se distingue fácilmente de la ambición mezquina e interesada de las facciones por obtener puestos y emolumentos. No confunde ni relaciona los términos, apuntando que un partido que degenera en facción deja de ser un partido, para convertirse en la segunda.

Para terminar SARTORI presenta la posición de David Hume, quien se inclina por una posición en la que se abolan las distinciones que mantienen ideas opuestas a los aspectos fundamentales del gobierno. Sobre las facciones coincide con Bolingbroke, considerándolas elementos que subvierten el gobierno, que las dejan impotentes a las leyes y “engendran las más feroces animosidades entre los hombres de la misma nación”. En: *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1980, pp. 5-29., p. 26.

Este breve recorrido histórico ilustra la complicidad entre la representación parlamentaria y los partidos. La representación no hace un llamado a los partidos, sino que, antes bien, se expresa a través de los dos grupos que ya existían en oposición, que defendían sus intereses y que trasladaban sus pugnas al terreno electoral. Correspondía pues a los votantes elegir entre las dos fuerzas que se les presentaban, identificadas, en principio, en dos grupos tradicionales y que pasarían, posteriormente a denominarse explícitamente partidos políticos.

En los Estados Unidos de América la situación fue similar. La representación también se configuró de la mano de los partidos políticos. De hecho, fueron éstos últimos y su enfrentamiento los que hicieron que el ejercicio de la soberanía popular se decantase por su modalidad indirecta. A diferencia de en Inglaterra, con todo, la identificación de los partidos con sus votantes era más inmediata.

La escena partidista gira en torno a los dos grupos que desarrollaron, a su vez, la figura representativa. Federalistas y anti-federalistas dirigieron la polémica de los primeros años que siguieron a la independencia, principalmente por la oposición que entre unos y otros suscitaron los temas económicos. Los federalistas (a la cabeza Hamilton) defendían un modelo centralista, con un banco central, con la implementación fuerte de impuestos y la promoción del mercado de valores. Sus contrarios, llamados por oposición anti-federalistas (con Jefferson como principal líder), señalaban que las políticas centralistas de Hamilton estaban dirigidas a favorecer el sector mercantilista y descuidaban a granjeros y jornaleros cuya situación había que remediar disminuyéndoles impuestos y tarifas especiales. Pese al candente ambiente político, no se aprecia que aún se hablase de partidos políticos en sentido institucional, aunque se comenzaría a forjar el camino para ello<sup>163</sup>. De hecho los federalistas, que defendían el centralismo y la unidad nacional y no aceptaban la existencia de divisiones ni partidos, no querían ser llamados así, pues no creían en semejante institución<sup>164</sup>. La oposición, por su parte, no tenía un carácter definido como institución reconocida. Sin embargo la división en dos facciones se hacía cada vez más evidente y

---

<sup>163</sup> PENNIMAN, Howard R., *American parties and elections*. New York: Appleton – Century – Crofts, inc., 1952, p. 193.

<sup>164</sup> Y en este sentido George Washington señaló: “Todas las combinaciones y asociaciones, por muy plausibles que fuera su carácter, guiadas por el propósito real de dirigir, controlar, impedir o amedrentar a las autoridades constituidas, son elementos destructores de este principio fundamental y tienen tendencia fatal”. En: BINKLEY, Wilfred E., *La Historia de los partidos políticos norteamericanos*. Buenos Aires: Guillermo Kraft Ltda., 1946, p. 86.

formal, al punto que los anti-federalistas pasaron a denominarse Republicanos como una reacción a la aprobación del tratado de Jay firmado con la corona inglesa<sup>165</sup>, y se fueron unificando y organizando, evolucionando hacia una institución, agregándose a los opositores de Hamilton en el oeste y las plantaciones del sur. Jefferson, por su parte, logró unificar muchos elementos diferentes, al tiempo que, junto con Madison, se trasladó a Nueva York para movilizar una alianza entre los políticos de allí con los propietarios de las plantaciones de Virginia<sup>166</sup>. En la campaña electoral de 1792, Jefferson lideró la oposición a las posturas federalistas de Hamilton a nombre de los llamados Republicanos o Demócratas Republicanos<sup>167</sup>.

La gestión de los Republicanos había movilizado la reacción de disconformidad con las gestiones de los Federalistas, de manera que en 1800 éstos pierden las elecciones y para siempre la supremacía en el poder<sup>168</sup>. Después de esta derrota, los Federalistas fueron electoralmente muy débiles, por lo que dejó de haber una clara oposición para los llamados Demócratas Republicanos<sup>169</sup>. Sería, en cambio, en su interior, durante la permanencia en el gobierno (1801 a 1825), donde se generarían diferencias entre sus miembros, y empezaría a surgir grupos de oposición<sup>170</sup>. Los conflictos al interior de los Demócratas Republicanos desencadenaron la polarización en las elecciones presidenciales de 1824. La organización se fraccionó entre quienes apoyaban la candidatura de John Q. Adams, hijo del último presidente federalista, y quienes apoyaban la de Andrew Jackson. El vencedor fue el primero de ellos. Esta situación había cristalizado en la formación de dos grupos irreconciliables consolidados en torno a sus líderes. En un primer momento serían reconocidos como los “hombres de Jackson”, y los “hombres de Adams”, pero luego, los últimos pasarían a institucionalizarse como Partido de los Republicanos Nacionalistas

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, pp. 83-84.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>167</sup> PENNIMAN, Howard R., *Op. Cit.*, p. 194. El autor aclara, con todo, que en dichos comicios Jefferson se enfrenta a John Adams por el cargo de la vice-presidencia, pues la reelección de Washington no estaba en discusión.

<sup>168</sup> GOODMAN, William. *Estados Unidos de América*: D. Van Nostrand Company, inc., 1956, p. 269.

<sup>169</sup> *Ibidem*, pp. 129-130.

<sup>170</sup> Dice William GOODMAN que las facciones al interior de los demócratas republicanos se centraban en alianzas entre aquellos que se sentían más cercanos al gobierno y quienes habían sido excluidos de éste, y que las divisiones que se manifestaron en las elecciones de 1824 eran el resultado de las antiguas disputas entre Federalistas y Republicanos, y las relaciones en el partido se hacían críticas cuando los ex-federalistas ponían sobre la mesa su posición económica. En: *Ibidem*, pp. 270-272.

(*National Republicans*), mientras que los primeros prefirieron adoptar sólo la mitad del nombre original: Partido Demócrata (*Democrat*)<sup>171</sup>.

En el siguiente periodo Jackson se hizo con la presidencia (1828-1837) y los Republicanos Nacionalistas cambiaron al apelativo de Whig, consolidándose, principalmente, como un partido que se oponía al mandato del presidente Jackson y sus políticas, de ahí la adopción de ese nuevo nombre, recordando la lucha de los ingleses contra la tiranía. Los Whigs constituían una reproducción del programa federalista del siglo anterior, con un claro apoyo a los intereses de los fabricantes y comerciantes de la costa noreste; entre sus propuestas destacan el alza en los impuestos, ayuda a las exportaciones, y en general una expansión industrial. Ya en esta época, en el periodo entre 1828 y 1852<sup>172</sup>, Demócratas y Whigs tenían reconocimiento como partidos a nivel nacional, y dejaban claro el futuro bipartidista que esperaba en adelante a la nación<sup>173</sup>. En el año 1854, el Partido Whig fue reemplazado por el Partido Republicano, cuya fundación presentaba alianzas entre los miembros del disuelto partido Whig, sobre todo de poblaciones del noreste y desertores del partido demócrata. Proclamaban rescatar el original espíritu jeffersoniano y promovían nuevas reclamaciones en contra de la esclavitud y defensa de los derechos individuales — estas consignas serían las que llevarían a Abraham Lincoln a la presidencia como líder republicano—<sup>174</sup>. La conformación bipartidista de los grupos mayoritarios, Demócratas y Republicanos, había quedado establecida y se mantendría hasta la actualidad<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 270; y PENNIMAN, Howard R., *Op. Cit.*, p. 196.

<sup>172</sup> GOODMAN, William. *Op. Cit.*, p., 274.

<sup>173</sup> Respecto al establecimiento del bipartidismo en este lapso dice GOODMAN, William: “The most important party developments during the Democratic-Whig period were the establishment of bipartidism in most of the states (...) and the insistence upon an acceptance of the value of having <<ins>> and <<outs>> as permanent features of the party system”. En: *Op. Cit.* p. 275.

<sup>174</sup> Sobre ello explican: PENNIMAN, Howard R. *Op. Cit.*, pp. 200-201; y GOODMAN, William. *Op. Cit.*, p. 276-277.

<sup>175</sup> Evidentemente, los acontecimientos históricos han traído, con el paso del tiempo, importantes modulaciones políticas en cada partido, como es el caso del escenario del *New Deal*, que tuvo lugar para hacerle frente a la Gran Depresión de la década del treinta. A partir de éste se generaron diferentes efectos por el acercamientos y coincidencias entre los dos partidos que permitiría, hacia adelante, ir cerrando la brecha entre los mismos, hasta casi la década de los sesenta, cuando los votantes se vieron temporalmente —si es que se puede decir—, huérfanos políticamente. Estos efectos condujeron a la necesidad de una reorganización de los partidarios, quizá desubicados políticamente, para volver a identificarse con el sistema bipartidista, que, sin embargo, ha sobrevivido. Al respecto dice ALDRICH, John H.: “The striking regularity of partisan realignments was what led many to expect that the New Deal era would end with a realignment in the 1960s. There were elements of realignment then, but the failure of the national distribution of partisan identification to shift substantially and to bring a new coalition to power meant that a partisan realignment as commonly understood did not happen. It turned out, however, that we were looking for the wrong changes. A critical era occurred right on time in the 1960, but it led more to a change in partisan institutional form than to a change in partisan alignment”. En: *Why parties? The origin an transformation of political parties in America*. Estados Unidos de América: The University of Chicago Press, 1995, pp. 278-279.

Sobre el fenómeno del New Deal: FERGUSON, Thomas. From Normalcy to New Deal: Industrial Structure, Party Competition, and American Public Policy in the Great Depression. En: *International Organization*, Vol. 38, No. 1, 1994, pp. 41 y siguientes.

Estas manifestaciones de los partidos permiten entenderlos como componentes paralelos de la configuración del sistema representativo. Los partidos surgen como grupos (informales) que se oponen y que pretenden imponer generalizadamente su posición como política estatal. La institucionalización de estas organizaciones se realiza formalmente con la dinámica electoral que avanza hacia la representación popular, en la que cada grupo busca seducir votos para que su representación se convierta en la representación de *todas* las personas.

Así las cosas, el rol que desempeñan los partidos termina por responder a su semántica proveniente del verbo latino *partire* que significa dividir. Aunque inicialmente las divisiones al interior del Estado eran conocidas como facciones y eran vistas como nocivas<sup>176</sup>, poco a poco los partidos fueron superando este señalamiento e institucionalizándose como grupos, partes o facciones que buscaban la titularidad del poder con respaldo electoral (nada muy lejano a lo que sucede en las democracias actuales)<sup>177</sup>.

Podría decirse que los partidos surgen como una *parte* que busca alcanzar el control del poder para volverse el todo. Y por esta misma ruta se desarrollan posteriormente, si bien cambiando su sustrato, en el sentido de que dejarían de ser organizaciones de élite para pasar a ser movimientos de masas. Así sucedió a finales del siglo XIX, cuando en Alemania aparecieron los primeros partidos dirigidos a atraer a grandes cantidades de personas<sup>178</sup>. Los

---

<sup>176</sup> SARTORI, Giovanni, explica que concretamente el término *partido* se deriva del latín, del verbo *partire*, que significa dividir. Sin embargo, no es hasta el siglo XVII cuando cobra sentido en el vocabulario político, a raíz de una relación que se hace con una figura de vieja data: la facción, por lo que su significado, en este campo, no se deriva directamente del latín. En la antigua Roma la facción tenía un contenido perjudicial o negativo dentro del ejercicio de la política. Se deriva del verbo latino *facere* que significa hacer o actuar, y la palabra *factio* era utilizada para denotar a los grupos políticos dedicados a un *facere* nocivo o perturbador. “Así, el significado primario que expresa la raíz latina es una idea de hubris, de comportamiento excesivo, implacable y, en consecuencia, nocivo”. Resultaba inevitable, entonces, que el concepto de dividir, propio del origen etimológico —*partire*—, se relacionara con aquellos grupos o divisiones políticas con propósitos nocivos denominados facciones. En: *Op. Cit.*, pp. 20-21.

<sup>177</sup> Sin embargo, la connotación negativa del partido estuvo atemperada por otros usos del lenguaje, y que determinaron que el partido fuese adquiriendo un contenido más amplio y favorable que lo distanciaba poco a poco de la facción. Es de tener en cuenta que el uso vulgar de la palabra *partire* resultaba moderado debido a la existencia de un término precedente: *secta*, el cual se deriva del latín *sectare* que significa separar, cortar y, por ende, dividir. En este sentido, al contarse con una palabra de uso preferente para referirse a su significado estricto, el término partido tuvo un uso más flexible, evocando también —sin derogarse el significado originario del latín— la idea de *parte*. De la misma forma, la inclusión del término *partido* en otros idiomas influyó a la hora de matizar su significado; así acontece en el francés con la palabra *partager*, que significa compartir, al igual que en el inglés con los términos *partaking*, *partnership*, o *participation*. Con ello, la referencia al partido iba teniendo, además, otras connotaciones diferentes a la de la facción. En: SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>178</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, señala que el objetivo de los partidos de masa es “el de llegar al mayor número posible de adherentes, a través de una intensa y permanente campaña de divulgación ideológica, imprimiendo además una estricta

partidos socialistas alemanes fueron los primeros partidos de masas, concretamente el Partido Socialdemócrata Alemán<sup>179</sup>. El modelo alemán de los partidos socialistas presenta un nuevo esquema de partidos, en el que éstos se mantienen unidos por ideologías generales de masas, y no por un efecto de aglutinamiento en torno a cierta persona notable, como en las coaliciones tradicionales. En este sentido dice COSTA que “los partidos socialistas se involucran de todos modos en la lucha por los derechos civiles, políticos y sociales, y acaban por ver en la democracia representativa, si no el objetivo de su propia acción, si el entorno más propicio para su afirmación”<sup>180</sup>.

Estas estructuras se caracterizaban por una organización estrictamente jerarquizada, en la que el conglomerado general debía seguir obedientemente a la dirección del partido. La diferenciación entre dirigentes y dirigidos era fundamental en la pretensión de alcanzar el poder. Como comenta MICHELS, “los dirigidos debían seguir obedientemente a los dirigentes y toda la asociación debía aparecer como un martillo en las manos de su presidente”<sup>181</sup>. Como se ve, los esfuerzos partidistas estaban enfocados en la lucha de poder, en donde la masa era un respaldo definitivo para que el partido lo alcanzara. El partido mantiene una relación con los partidarios de agregación a su causa, y todo el partido giraba en torno a la voluntad de su dirección, que guiaba la marcha para convertir el Estado en el partido o, lo que es lo mismo, convertir al partido en el Estado.

El fenómeno de masas define también un tipo de relación representativa, en donde la gran masa está representada por un partido, que en estricto orden coincide con los designios de su estructura dirigente. La representación, en tal sentido, se entiende como una entrega absoluta, no como una relación dinámica, de modo que las masas “delegan en un pequeño grupo de individuos que las representan de un modo permanente”<sup>182</sup>. El partido desarrolla una guerra, por pequeña que sea, y por ello necesita una articulación jerárquica<sup>183</sup>. Se

---

disciplina intelectual y una lealtad a toda prueba a los principios doctrinarios y a las jerarquías oficiales”. En: *Op. Cit.*, p. 479.

<sup>179</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto. L. *Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)*. En: PORRAS NADALES, Antonio J (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, p. 209.

<sup>180</sup> COSTA, Pietro. *Op. Cit.*, p. 51.

<sup>181</sup> MICHELS, Robert. *Democracia formal y realidad oligárquica*. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, p. 245.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 245.

establece una estructura, en la que un grupo de individuos, unos dirigentes profesionales, llevan la gestión de los asuntos independientemente de las masas<sup>184</sup>.

En el siglo XX, por la década de los veinte, los partidos políticos caminan hacia pretensiones totalitarias. Surge una nueva versión en el esquema de partidos en Italia y Alemania. Así, la llegada del Partido Nacionalsocialista presenta al partido como una manifestación de los deseos y aspiraciones de todo el pueblo<sup>185</sup>, donde el partido expresa la voluntad de éste y el pueblo se refleja en la imagen y la autoridad excepcional del jefe del partido. Aquí, la representación ya no encierra la dualidad entre representantes y representados/os, sino que presume su identidad, de manera que la autoridad del jefe se basa en la identidad entre el pueblo y el partido, lo que resume, finalmente, la Identificación de las partes con el todo<sup>186</sup>. Estas connotaciones evocan las viejas arenas de la representación nacional francesa. Y es que el nacionalismo es el elemento guía de estos partidos, que eliminan cualquier tipo de diferencias y pluralismo social, de integración y deliberación.

La posguerra abandona el precedente totalitario para dar paso a un modelo de partidos como instituciones pluralistas y con igualdad de competencia entre ellos<sup>187</sup>. Se da paso así al sistema de partidos tal y como se entienden en las democracias actuales, que en distintos órdenes fue superando la implantación de sistemas totalitarios con partidos únicos o monopólicos<sup>188</sup>, sustituyéndolos por una democracia constitucional pluralista, apoyada, eso sí, en la vieja figura de la representación administrada por los partidos políticos.

## 2.2. De la tímida constitucionalización al *partidocentrismo* representativo

Con lo visto hasta ahora, se ha podido observar que los partidos políticos surgieron y se desarrollaron dentro de las mismas lógicas de poder que la representación política. De hecho los partidos han dado forma a una lucha entre distintos grupos enfrentados que quieren hacerse con el poder, lo cual significa, en términos representativos, que quieren

---

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>185</sup> COSTA, Pietro. *Op. Cit.*, pp. 55-56.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>188</sup> NARANJO MESA, Vladimiro señala, por contraponerse a sistemas democráticos, los regímenes en los que hay un único partido, consagrado constitucionalmente, y que respalda al gobierno, negándose la posibilidad a la presencia de otros partidos; o en los que se establece un sistema monopólico que aunque formalmente permiten la existencia de otros partidos, acaparan el poder en todas sus esferas y dimensiones del Estado. En: *Op. Cit.*, pp. 477-478.

convertirse en los legítimos representantes del poder en el Estado. Así, las disputas históricas por el poder han enfrentado ciertos intereses que pretenden superponerse a otros. La justificación del poder a través de la figura representativa, analizada en el apartado anterior, estuvo protagonizada por partidos políticos (o grupos que los originarían) que aspiraban a ser los representantes del poder.

No obstante la estrecha relación y complicidad histórica entre la representación y los partidos políticos, el proceso de constitucionalización democrática de éstos últimos no sucedió tan explícitamente como el de aquella. Si bien la representación fue consagrada constitucionalmente de manera clara y contundente, los partidos políticos cayeron en una indeterminación o en una lacónica regulación que poco tenía que ver con su presencia efectiva en el escenario representativo. Al respecto, LOEWENSTEIN comenta la insuficiencia del avance jurídico respecto a la importancia y presencia de los partidos políticos en la democracia. Dice:

“Ninguna Constitución refleja, ni remotamente, la arrolladora influencia de los partidos políticos en la dinámica del poder, que yace en el hecho de que son ellos los que designan, mantienen y destruyen proceso a los detentadores del poder en el gobierno y en el Parlamento (...). Será expresamente ignorado el hecho de que los diputados estén delegados en la asamblea a través de listas de candidatos de los partidos, y que, según el tipo gubernamental imperante, estén sometidos a las instrucciones y a la potestad disciplinaria de los partidos”<sup>189</sup>.

Comenta NARANJO que tradicionalmente las Constituciones han guardado silencio respecto a los partidos, excepto cuando se trata del partido único<sup>190</sup>. Las primeras referencias se encuentran dispersas después de la primera guerra mundial, y van encaminadas a consagrar la posibilidad de asociarse libremente<sup>191</sup>. Fue después de la segunda guerra cuando se justificó la constitucionalización de los partidos políticos con base en la necesidad de hacer frente, justamente, a partidos únicos, en países donde éstos habían sustentado regímenes totalitarios. Según BLANCO, la constitucionalización de los partidos

---

<sup>189</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970, p. 444.

<sup>190</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Op. Cit.*, p. 481.

<sup>191</sup> La Constitución mexicana de 1917 consagraba la prerrogativa de todo ciudadano para asociarse para tratar asuntos públicos; o la Constitución de Weimar que concedió la personalidad jurídica a las asociaciones de carácter civil; y más explícitamente la Constitución cubana de 1940 estableció la libre organización de *partidos políticos*. En: *Ibidem*, p. 482.



políticos en Europa obedeció a un fenómeno generalizado de reconstrucción después de la segunda guerra mundial. Dice el autor que la caída del fascismo trajo un vacío que fue cubierto por los partidos políticos, de manera que “[c]asi sin excepciones, las Constituciones aprobadas con posterioridad al final de la guerra contendrán conceptos dedicados a los partidos políticos (...)”<sup>192</sup>. Sin embargo, a día de hoy, contrastan las Cartas Políticas que, no obstante la importancia de los partidos en sus sistemas representativos, los tratan con la asombrosa brevedad (es el caso del artículo 6 de la Constitución española), frente a otras que les dedican hasta todo un capítulo (es el caso de la Constitución colombiana, que le dedica el Capítulo Segundo, dentro del Título Cuarto). Resulta pues pertinente el comentario de LOEWENSTEIN sobre la desproporcionada falta de atención jurídica a una institución que administra y determina el funcionamiento de la representación, esto es, ni más ni menos que el ejercicio del poder político.

Contrasta así, la tímida normativización constitucional de los partidos políticos con su importancia en la articulación de la democracia. De hecho, no puede pasarse por alto que la iniciativa constituyente e, incluso, la elaboración de los textos constitucionales han contado con un claro protagonismo partidista. Sin embargo, el desarrollo de la posición jurídica de los partidos políticos en el ordenamiento superior es, en muchos de los casos, escaso. Es escaso si se tiene en cuenta su protagonismo, no sólo en el acto constituyente, sino en el ejercicio de la actividad electoral y legislativa. En este sentido, se puede traer el caso alemán, que dedica un artículo a esta institución a partir de tres numerales a saber:

“Artículo 21

1. Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deben dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio.

2. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la

---

<sup>192</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los partidos políticos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1990, p. 74.

existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.

3. La regulación se hará por leyes federales”.

Como se observa, el artículo 21 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, constitucionaliza la figura de los partidos, y, de hecho, lo ancla en las bases mismas de la democracia. Sin embargo, es poca la delimitación propia de la figura, sus alcances, límites o la subordinación a la participación política, cuestiones éstas que habrían podido preverse. Su constitucionalización opera más como una norma de habilitación<sup>193</sup>, que se hace manifiesta en el numeral tercero, que transfiere la actividad regulativa al legislador.

En el mismo sentido, la Constitución francesa solamente se refiere a los partidos en el artículo 4, en el que dispone:

“Artículo 4. Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia.

Estas entidades contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el segundo párrafo del artículo 1 de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación”.

Como en la norma alemana, se hace una referencia general a los partidos políticos, subrayando su íntima relación con el modelo democrático, y se encarga a la ley su posterior regulación. Algo semejante sucede en otros textos constitucionales como el suizo (artículo 137), que se limita a indicar que los partidos políticos “contribuyen a formar la opinión y la voluntad populares”, o el peruano, en que se definen como organizaciones que concurren a la formación de la voluntad popular y, acto seguido, encarga a la ley para que los regule

---

<sup>193</sup> Según SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio, las normas constitucionales que son habilitaciones para el legislador, son aquellas “para regular potestativamente una materia determinada normalmente con indicaciones parciales acerca del contenido de dicha regulación son aquellas que

(artículo 35). De forma aún más lacónica, el texto italiano se limita a consagrar el derecho de la ciudadanía a asociarse libremente en partidos políticos (artículo 49).

Llama la atención que una figura tan importante en la construcción democrática se deje al arbitrio de una libre configuración. No puede pasarse por alto, en todo caso, que los partidos políticos son mecanismos, herramientas, instrumentos que, dentro de una lógica representativa deben hacer posible la participación política del titular del poder. Podría pensarse, en tales términos, que la omisión constitucional y la habilitación legal puede ser, incluso, una puerta abierta para que los partidos gocen de cierta autonomía y, con ello, se extienda su protagonismo político, quizá con la pretensión de yuxtaponerse a la exigencia democrática del ejercicio del poder que ya tanto se ha comentado en estas líneas.

En este sentido, la mayor o menor extensión regulativa no es necesariamente una garantía del mejor o peor funcionamiento de las instituciones constitucionales y de la realización de los presupuestos democráticos, más cuando, en todo caso, el legislador encuentra como primer parámetro de actuación el mismo modelo democrático, y los derechos individuales, entre ellos la participación individual en los términos aquí desarrollados. En consecuencia, se dejará de lado este aspecto de la regulación de los partidos, por no ser conclusivo. Lo que importa destacar de la timidez constitucional en la regulación de los partidos no es su extensión, sino el hecho de que, al final, su configuración termina por ser una carta abierta en los distintos Estados. No resulta común pues, un sistema de partidos en que la democracia y sus exigencias generales hayan diseñado un modelo representativo común de partidos. Antes bien, se encuentran distintas configuraciones. Hay, por ejemplo, sistemas bipartidistas o multipartidistas. El primero se caracteriza, dice NARANJO, por la arraigada tradición política de que los pueblos eligen entre dos grandes vertientes políticas, sin que terceras posturas hayan logrado calar<sup>194</sup>. El autor propone como ejemplos los evidentes casos de Estados Unidos e Inglaterra. Incluso cita a Colombia, si bien en este último caso esta tradición se está *desarraigando*, en cuanto los tradicionales partidos liberal y conservador son acompañados por distintas tendencias a las que han cedido protagonismo en las esferas legislativas y en el cargo presidencial. Por su parte el sistema multipartidista se caracteriza por la “existencia de más de dos partidos con opciones electorales análogas”<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Op. Cit.*, p. 475.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 476.

En uno y otro caso, el funcionamiento partidista se erige en un elemento imprescindible en el funcionamiento del sistema representativo actual<sup>196</sup>—como también lo fue antes—. Pero la señalada dualidad de modelos da muestra de cómo una misma institución puede tener una manifestación tan distinta (más si se piensa en elementos fundamentales dentro de la democracia como el pluralismo, que no puede tener una misma expresión en un sistema bipartidista que en uno multipartidista), y de cómo, en definitiva, resulta confuso incluso establecer cuál es la naturaleza jurídica de los partidos a partir de su mero reconocimiento constitucional. Como comenta GARCÍA COTARELO, no es común encontrar un desarrollo constitucional, más allá de la mera consagración de los partidos políticos, que permita definir claramente su naturaleza, sea como organismos del Estado o como asociaciones privadas que administran el ejercicio de expresión de la voluntad general<sup>197</sup>. En sus palabras:

“No hay duda de que los partidos son piezas indispensables para el funcionamiento de un Estado democrático, al menos como lo concebimos en la actualidad; es ésta una afirmación muy familiar. Ahora bien, asegurar que los partidos <<no son meras asociaciones>> no puede querer decir que no sean asociaciones, sino que no son *solamente* asociaciones, esto es, que son unas asociaciones de un tipo especial, aunque no sea más que por el hecho de que de muy pocas asociaciones de un tipo especial —si es que hay alguna— puede decirse que sean indispensables para el funcionamiento del Estado democrático (...) De hecho aunque ninguna Constitución aborde el problema de la naturaleza jurídica de los partidos, puede entenderse que al estar recogidos en la Constitución, ello equivale ya a una solución del problema”<sup>198</sup>.

Lo curioso de esta indeterminación jurídica constitucional es, de nuevo, que no se está ante una figura de menor importancia en relación con la cual la Carta Política pueda darse el lujo de dejar que el legislador defina sus aspectos principales. Antes bien, los partidos se ubican como centro de la democracia, alrededor del cual gira el ejercicio indirecto del poder político a través de los instrumentos representativos, al punto de llegar a la denominación moderna de *Estados o democracias de partidos*. Esta denominación del actual Estado democrático se propone con base en que “mediante la operación de mediación operada

---

<sup>196</sup> Para SEUFFERT el partido es el principio organizativo de un pueblo en la vida política, con vehemencia afirma que: “cuando un pueblo se afirma en la vida estatal existen y deben existir los partidos”, Walter. Formación de la voluntad política y programa. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, p. 371.

<sup>197</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón. *Op. Cit.*, pp. 146 y ss.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 149.

por los partidos, se obtiene la voluntad popular”, dice BLANCO<sup>199</sup>. Comenta también este autor que, no obstante las dificultades que tiene esta traducción de la voluntad popular mediante los partidos en las sociedades de capitalismo avanzado, en todo caso los partidos ocupan un papel central que se concreta en cuatro esferas específicas: a) en la práctica los partidos monopolizan el canal de acceso a los cargos públicos de representación, pues las candidaturas se elevan predominantemente ante ellos; b) la actuación del Estado se hace a través de los órganos de representación, sobre quienes los partidos ejercen un control directo respecto de las/os representantes elegidas/os en sus listas; c) los partidos son organismos permanentes e indispensables para organizar “la dirección política del Estado”; d) “la ausencia de todo poder real de los ciudadanos aisladamente considerados” erige a los partidos en estructura fundamental en la construcción de la sociedad civil.

Para terminar, debe llamarse la atención sobre un aspecto determinante para la democracia que se define directamente por los partidos: los intereses sociales. En el Estado de partidos, son los partidos quienes en las elecciones proponen las agendas políticas llevadas al Legislativo. No son las personas quienes reclaman intereses que se trasladan al debate público; son los partidos los que elaboran y someten a votación unos programas políticos donde definen su línea de pensamiento y los temas que defenderán en el órgano de toma de decisiones. En términos generales, dice FLECHTHEIM, un programa de partido es “un documento que pretende explicar el carácter y objetivos de un grupo, partido o movimiento político”<sup>200</sup>. Es un esquema en el que se propone una forma de gobernar y se adoptan posiciones e intereses a defender. Cada partido, pues, presenta a la *contienda* electoral un programa con la esperanza de obtener la mayor cantidad de votos y poder imponer su forma de gobierno. Al respecto, dice GARCÍA COTARELO, los programas electorales son documentos que explican a la opinión pública sus intenciones sobre las cuestiones sometidas a debate en la sociedad. Los programas de los partidos se formulan, pues, como compromisos o promesas que se aplicarían si la población las vota<sup>201</sup>.

Con lo anterior se hace manifiesta una contradicción estructural al trasladar la base de la voluntad general, que parte del encuentro de los intereses sociales, a los intereses

---

<sup>199</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L. Los partidos políticos. *Op. Cit.*, p. 77.

<sup>200</sup> FLECHTHEIM, Ossip K. *Programas de partidos*. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, p. 377.

<sup>201</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón. *Op. Cit.*, p. 244.

administrados por los partidos en términos electorales. Ello parece trastocar la naturaleza de los partidos, que pasan de ser los mecanismos que permitan la expresión de los intereses sociales a confundirse con la voluntad misma. En términos de ARAGÓN, “los partidos no se acomodan plenamente a su función constitucional, tendiendo a presentarse como titulares de la voluntad popular y no como servidores de ella”<sup>202</sup>. De hecho, el protagonismo en la definición de las decisiones se hace palpable en que, incluso, en las decisiones de democracia directa, en las que la representación parecería innecesaria, los partidos políticos no se apartan de la escena y continúan siendo los determinadores principales. Así lo indica el autor anteriormente citado al referirse a los mecanismos de participación política directa, en concreto a la iniciativa legislativa popular o el referendo, en los cuales los partidos cumplen un rol preponderante en la promoción e impulso de estas propuestas participativas, y en su tramitación cuando las mismas deben cursar algún proceso en instituciones representativas. Adicionalmente, indica ARAGÓN: “Hay otra intervención de los partidos en las instituciones de democracia directa que no se refiere tanto a esa intervención en los provenientes a través de los cuales esas instituciones se desarrollan, sino a la mera utilización de las mismas por parte de los partidos, ya sea proponiéndolas como objetivo a cumplir en sus programas electorales, ya sea usándolas como medios para resolver disputas internas que pueden darse en los partidos”<sup>203</sup>.

Así las cosas, el funcionamiento del modelo democrático moderno no puede entender una relación representativa sin los partidos políticos. No se piensa en las personas representantes como agentes y gestoras/es de un interés particular, sino como miembros de un partido que defiende un programa de gobierno completo y común para todos sus miembros. Como resalta BLANCO:

“La posibilidad de los ciudadanos de resultar elegidos para ocupar cargos públicos depende básicamente de los partidos, de tal forma que aquéllos apenas tienen oportunidad de obtener la nominación de candidatos, y, consecuentemente, de ganar el cargo por el que compiten, si no es logrando el apoyo de un partido político”<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. Planteamiento general: partidos políticos y democracia directa. En: BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Partidos políticos y modificaciones de la democracia directa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, 2016, p.21.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 26-27.

<sup>204</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los partidos políticos*. Op. Cit., p. 81.

LEIBHOLZ<sup>205</sup> afirma que el Estado de partidos ha cambiado el punto gravitacional de la democracia. Para empezar, son los organismos creadores de la voluntad general, y por este camino el Parlamento pierde su condición originaria y se convierte en el lugar de reunión de personas que actúan como voceras de partido. Los partidos, pues, se convierten en “los verdaderos dueños de la legislación”<sup>206</sup>. El Parlamento ha experimentado así un cambio de posición, que determina un cambio en la posición de sus miembros, por encima de los cuales se han impuesto los partidos, de manera que resulta ya difícil hablar de representantes que deciden<sup>207</sup>. La visión que arroja LEIBHOLZ muestra una reducción dramática de la función representativa de los individuos representantes, quienes pasan a convertirse en un “eslabón técnico organizativo en el seno de éstos —los partidos—, que en caso de conflicto deben doblegarse” a ellos. Para el autor el rol que desempeñan como individuos representantes se reduce (aunque le halla gran importancia) a un llamado a influir en el seno del partido y de esta manera sí colaborar en la conformación de la voluntad<sup>208</sup>.

En este orden de ideas, la apreciación de LEIBHOLZ sobre lo que aquí podría denominarse *impermeabilidad* de los partidos (la impermeabilidad a las posiciones individuales), se refuerza con la organización jerárquica que desde tiempos pasados adoptaron como estructura interna. GARCÍA COTARELO hace un análisis al respecto<sup>209</sup> y concluye que “la estructura orgánica de los partidos suele ser piramidal (...)”<sup>210</sup>, de lo que se derivan las consecuencias más importantes en el funcionamiento de los partidos, y que él concreta en cómo se adoptan las decisiones en su interior.

En definitiva, las conclusiones a que este análisis conduce sobre el partidocentrismo, o el llamado Estado de partidos, es a que son los partidos quienes en último término definen las instituciones democráticas acaparando la figura de la representación. Lo que podrá llevar a que la democracia no se construya y se exprese en función de sus presupuestos elementales,

---

<sup>205</sup> LEIBHOLZ, Gerhard. Representación e identidad. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, pp. 206 y ss.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>207</sup> *Ibidem*, pp. 212-213.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 213.

<sup>209</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón. *Op. Cit.*, pp. 233 y ss.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 243.

sino con base en las arraigadas lógicas representativas y partidistas que tienen como presupuesto y objetivo fundamental la lucha por el poder.

### 2.3. ¿La lucha por el poder del pueblo?

Visto lo anterior, parece que la relación entre los partidos políticos y la ficción de la representación no se limita a que la aparición de los partidos políticos fuera de la mano del fenómeno representativo. Más allá de esto, son los partidos quienes asumen la representación del pueblo soberano y la definen pragmáticamente. Este desmesurado protagonismo y control de la representación se ve propiciado por la indefinición constitucional de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, que abre la puerta a que sean definidos por su origen y recorrido histórico como grupos en disputa del poder<sup>211</sup>. Se reduce, así, la expresión principal del poder político (la indirecta) a una competencia de ciertos grupos que luchan por hacerse con el poder por medio del triunfo electoral (con el respaldo, eso sí, del sufragio universal). De hecho, suele definirse la democracia actual en función de la existencia de partidos que tengan oportunidad de competir por el poder. Dice SANTAMARÍA que “[l]a existencia de una pluralidad de partidos compitiendo libremente es característica exclusiva de aquellos Estados donde impera un régimen democrático y no se concibe el régimen democrático sin la presencia de dos o más partidos en relación de competencia”<sup>212</sup>. Es entonces el carácter competitivo el que define la función de los partidos en la democracia, no su capacidad para representar intereses dispersos y permitir la participación de la ciudadanía. Como de nuevo indica SANTAMARÍA: “no es ni siquiera la existencia de dos o más partidos lo que permite hablar de un régimen democrático, sino el hecho de que esos partidos puedan competir libremente entre sí y efectivamente

---

<sup>211</sup> RANNEY, Austin; KENDALL Willmoore, toman a Burke quien definía a los partidos como: “un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos estén de acuerdo”; pero la califican de incompleta por exclusiva y evalúan una resonada definición moderna que los propone como “un grupo organizado que busca controlar al personal y a la política del gobierno”. Sin embargo esta última la descalifican por excesivamente inclusiva, de manera que proponen una más ajustada a los Estados democráticos occidentales. La siguiente: “grupos autónomos organizados que eligen candidatos y se presentan a la lucha electoral con la esperanza de conquistar eventualmente el poder y ejercer el control del personal y de la política del gobierno”. En: *Op. Cit.*, pp. 106-107.

Por su parte GARCÍA COTARELO, Ramón, indica que es necesario restringir el fenómeno de los partidos político, no a cualquier grupo con ciertos intereses en la sociedad, sino a uno que goce de ciertas características concretas. Según él, cuando se habla de partidos políticos se debe entender (i) una asociación voluntaria, (ii) perdurable en el tiempo, (iii) que proponga un programa de gobierno para la sociedad en su conjunto, (iv) que se encargue de canalizar intereses sectoriales y (v) que aspire a ejercer el poder o a participar de él. En: *Op. Cit.*, pp. 13-14.

<sup>212</sup> SANTAMARÍA OSSORIO, Julián. El debate sobre las listas *electorales*. En: PORRAS NADALES, Antonio J (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, p. 232.



compitan”<sup>213</sup>. Esta competencia, continúa el autor, se resuelve en la disputa electoral por los cargos públicos desde donde imponer los distintos programas del partido. “Los partidos compiten por el voto de los ciudadanos de modo que esa relación de competencia entre ellos se resuelve a través de las elecciones que determinan la composición de los Parlamentos y la naturaleza del Gobierno”<sup>214</sup>.

La democracia, en lugar de crear sus propias instituciones que le permitan expresarse en los términos vistos en la Primera Parte, estaría adoptando, heredando, instituciones representativas pensadas como justificación para el ejercicio del poder, dentro de una contienda en la que unos partidos, unos programas, buscan vencer a los otros. ¿Cabría, entonces, hablar de que los presupuestos democráticos de participación política y de pluralismo han cedido ante una institución partidista que continúa su marcha histórica, buscando enfrentar intereses y poner a elegir a los votantes? Resulta paradójico que en términos prácticos hoy no se entienda un sistema democrático sin la presencia de los partidos políticos, y más si se piensa que su participación fue igualmente determinante en sistemas de gobierno anteriores. La inclusión de los partidos en la democracia constitucional parece no haber tenido solución de continuidad desde el pasado pre-democrático e incluso antidemocrático, pasando como principales actores de las Asambleas Constituyentes modernas, y estableciéndose en lo que se ha llamado, en su honor, Estado de partidos.

Este *partidocentrismo*, en comunión con la indefinición jurídico-constitucional de los partidos políticos, contribuye a que éstos sean igualmente presentados como mecanismos importantes en la configuración pluralista de la sociedad, y como grupos que compiten por hacerse con un poder político que, en rigurosidad democrática, no es susceptible de disputa o de atribución cuando pertenece al pueblo y que, en su orden, debe ser ejercido por todo él, en toda su extensión y pluralidad. Esta es una disyuntiva entre dos cualidades incompatibles, ante la cual no se puede ser neutral. Las Constituciones modernas han consagrado un sistema democrático, con todo lo que ello implica, y ante ello la representación expresada en forma de partidos y las demás instituciones del Estado deben ceder a las exigencias de esta forma de gobierno. Incluso a finales del siglo XIX decía ya BLUNTSCHLI que, partiendo de su contenido gramatical, un partido es una parte, una

---

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 235.

fracción de un todo, por lo que “no representa, entonces, más que el sentimiento de una parte de la nación, y nunca debe jamás identificarse con el Estado bajo pena de ser culpable de orgullo y de usurpación”<sup>215</sup>. Y ello pasa por entender la sociedad pluralista, como una concentración de tensiones y discrepancias, de intereses que no pueden desconocerse ni superponerse unos a los otros.

Sobre esto SCHMIDT comenta que en una sociedad resulta dificultoso encontrar soluciones en las que haya una convicción común, por ello se crean grupos que pretenden insertarse en la vida pública para promover ciertas aspiraciones<sup>216</sup>. Y estos grupos son los que el autor denomina “partidos en el sentido más amplio”, y lo que une es “por regla general un interés real común a todas esas personas”<sup>217</sup>. Sólo que en la práctica, el esquema partidista no parece clasificar y organizar los intereses dispersos en la sociedad con un respaldo grupal que les permita entrar en la escena deliberativa de toma de decisiones. Antes bien, los partidos se han organizado como maquinarias de lucha de poder. Como tales, los partidos proponen un tipo de gobierno, habiendo quedado previamente definidos todos los intereses posibles, con el objetivo de que ese gobierno imponga sus opciones de forma generalizada y excluyente de las otras. Más adelante se hará un análisis más profundo de esta cuestión en el caso concreto de Colombia, a partir de los presupuestos democráticos.

### **3. En conclusión, la representación debe apartarse de su pasado para democratizarse**

Hasta este punto, se hace evidente el contraste entre la descripción del modelo democrático que se desarrolló en la Primera Parte y los matices introducidos por su praxis con la figura de la representación. De alguna manera queda la impresión de que el principio democrático, que se concreta en la titularidad del poder por parte de un sujeto plural con ciudadanía gradual, que le implica en la participación de las decisiones según los propios intereses para integrar consensos, no encuentra respuesta en su realización representativa, que parte de un contexto con lógicas ajenas a la democracia, se centra en el protagonismo de los partidos políticos y que parece reducir el pluralismo y la acción participativa a la competencia entre los partidos.

---

<sup>215</sup> Sobre el político y jurista Johann Kaspar Bluntchli, NARANJO MESA, Vladimiro se refiere en: *Op. Cit.*, p. 472.

<sup>216</sup> SCHMIDT, Richard. *Los partidos como fuerzas formadoras del Estado*. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, p. 171.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 172.

La anterior tensión no resulta sorprendente si se tienen en cuenta las distancias históricas y conceptuales entre la democracia como forma de gobierno y la representación como justificación del poder de hecho. Desde los lejanos escenarios de la monarquía absolutista, cuando la figura de la representación fue planteada por Hobbes como forma de justificar la actuación irresponsable del monarca, y su posterior expresión en el Parlamento como fórmula de limitación del poder impositivo de la corona, la representación fue permeando los eventos histórico-políticos, de forma que con ella algún grupo pretendía justificar el ejercicio de facto del poder. Tal fue la importante función que tuvo en la revolución francesa como mediada para que los miembros de la asamblea general pudieran decidir en *representación* de la Nación, con lo cual, al ser la Nación un sujeto indeterminado, abstracto y etéreo, un poco todo y nada a la vez, se pudo imponer en el gobierno una clase dominante que, se decía, actuaba en calidad de representante.

El aterrizaje en la democracia partió de la discusión álgida en el recién independizado y fundado Estados Unidos de América, en el que la decisión sobre democracia directa o indirecta condujo a una discusión sobre los presupuestos rousseauianos, que conducían a la inadmisión de que la voluntad general pudiera ser representada, la implicación individual en la política, la protección de la libertad y el escenario privado y las cuestiones de la administración territorial. En definitiva, la razón que se impuso estuvo vinculada justamente con la preponderancia del individualismo y la defensa a la propiedad a partir de la idea “no hay impuesto sin representación”. En el nuevo Estado americano la esfera privada, diferenciada claramente de la pública, utiliza la representación como mecanismo de intersección con el escenario político, de manera que la persona representante fuera un instrumento para hacer valer políticamente los derechos individuales y defenderlos frente cualquier abuso del poder, a la vez que permite a los individuos ejercer su libertad privada sin intromisión del Estado, de modo la representación lleva los intereses particulares a un escenario donde confluían unos con otros para construir el *bien común*.

En tales términos las democracias constitucionales subsiguientes fueron adoptando la representación como un mecanismo necesario que, sin haber pasado por la discusión que tuvo lugar en la organización estadounidense, en función a la mayor o menor implicación de los individuos en los asuntos públicos, se arraigó como una institución imprescindible

ante el prejuicio de impracticabilidad de la democracia. Lo que implica partir de la idea de la representación sobre la base de la democracia fallida. Es decir, el reconocimiento de que esta forma de gobierno es irrealizable por razones de extensión y complejidad social y, por tanto, debe remediarse con la representación como fórmula de simplificación.

Lo anterior presenta una dificultad en la naturaleza de la representación, en el sentido de que la misma parece estar concebida y aplicada más para reducir la complejidad social que para permitir la realización de la democracia. En la práctica la democracia parece haber sufrido un proceso de reducción decimonónica a la representación, basada en una práctica electoral obediente al principio mayoritario. En este orden de ideas, resulta ineludible el cuestionamiento sobre si la representación en la democracia no es sino —de nuevo— la forma de justificar el poder ejercido de facto por un sector de la sociedad institucionalizado en partidos políticos legitimados por la mayoría electoral que, en estricto sentido, no es el pueblo.

La representación, en tales términos, se aleja de su razón de ser como instrumento para hacer posible la participación del pueblo en los escenarios de decisión. Esta situación, incluso, se ha hecho evidente fuera de cualquier discusión teórica, en manifestaciones sociales concretas que reclaman la falta de representación. En España, por ejemplo, el movimiento de *Los indignados* hizo famosa la arenga: “le llaman democracia y no lo es”, o más directamente decían: “que no, que no, que no nos representan”. Con el mismo ánimo, los movimientos estudiantiles en el año 2011 en Colombia y Chile bloquearon leyes de reforma a la educación, alegando no haber sido consultados y no estar de acuerdo con dichas reformas. Son muestras de un clima de inconformismo que asola en general a la figura representativa en sus distintas manifestaciones, y claro está, más directamente a sus actores principales: los partidos políticos. Dice BLANCO, después de hacer un repaso a la crisis de partidos reflejada en la desaparición de muchas tendencias políticas, y en los escándalos de corrupción sobre sus medios de financiación<sup>218</sup>, que se ha producido una pérdida de la reputación de los partidos y la clase política<sup>219</sup>. Se hace preciso que en las arenas investigativas y académicas se atienda a esta inconformidad, pues en última instancia

---

<sup>218</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto. L. *Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)*. Op. Cit., pp. 191- 201.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 201.

encierra una seria crítica a la virtualidad de la representación para desarrollar y hacer posible la democracia. Y aunque en momentos de efervescencia se oyen posturas extremas, algunas impracticables, no son aisladas aquellas que llegan a cuestionar la indispensabilidad de los partidos, en tanto se les percibe como facciones que dividen y enfrentan a la ciudadanía, que sin ellos “mantendría mayores niveles de reconciliación interna”<sup>220</sup>.

Según BLANCO, el malestar respecto a los partidos políticos y sus deficiencias democráticas obedece a que, en su concepto, si bien anteriormente los partidos cumplían determinadas funciones políticas para la sociedad, ésta ha venido cambiando; cambios que, por demás, no han sido asimilados por los partidos<sup>221</sup>. Es evidente la metamorfosis a la que se refiere el autor, y que define una sociedad más activa políticamente y más consciente, incluso más educada y, reconocidamente, mucho más variada. Lo cual contrasta con la inmutable posición de los partidos como focos de control de la oferta electoral, apartando a la ciudadanía con alternativas programáticas cerradas. BLANCO sostiene —citando también las reflexiones de Pérez Royo— que justamente la disconformidad consiste en un cambio de la sociedad que no ha sido acompañado por los partidos, quienes en su lugar han continuado con las mismas lógicas y prácticas<sup>222</sup>. A los cambios naturales de cualquier sociedad en cualquier tiempo se suma también una vivencia más reflexiva de la democracia, impulsada por el progresivo reconocimiento de derechos, que intensifica las exigencias democráticas hacia las instancias representativas. Así, las sociedades declaradas democráticas han ampliado, por ejemplo, su concepción del pueblo, integrando el concepto de pluralismo que en muchos casos es reconocido explícitamente en el ordenamiento jurídico y, sobre todo, en ciertos derechos orientados a permitir la integración participativa de grupos sociales y minorías que antes eran ignorados e incluso segregados. Esta situación contrasta con unas instituciones representativas que como se vio, están forjadas sobre lógicas decimonónicas de lucha de poder, de enfrentamientos entre facciones, de un modelo de hombre (en el sentido de género, que no genérico, de la palabra)<sup>223</sup>, y sobre todo con una limitación en la idea de la participación política.

---

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>221</sup> *Ibidem* pp. 206-207.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 207.

<sup>223</sup> Esta ha sido la concepción tradicional de ciudadanía que claramente expone T.H. Marshall, y que fue cuestionada por RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca, en los términos explicados en el Capítulo Primero, pues reducía la titularidad política al individuo hombre, trabajador, que va accediendo cronológicamente de manera sucesiva a cada uno de los derechos (a los civiles primero en el siglo XVIII, a los políticos en el XIX, y finalmente a los sociales en el XX). En: “Hacia un

En este contexto, cobra importancia el recorrido histórico y político que se hizo en las líneas anteriores sobre el surgimiento de la representación para crear la distancia conceptual entre la democracia como forma de gobierno, y la representación como mecanismo de justificación del ejercicio pragmático del poder por órganos fácticos. De ello se deriva que, en primer lugar, como afirma JACKISCH, la forma de gobierno en sentido estrictamente normativo sigue siendo la democracia, es decir, que el poder político pertenece en titularidad y ejercicio al pueblo<sup>224</sup>. En segundo lugar, y en concordancia con lo anterior, que la representación debe analizarse como un instrumento de la democracia, como una forma de expresión y no de sustitución. A partir de esto, se concluye que la manifestación de la representación debe distanciarse de las características del pasado que no tienen que ver con la democracia y que, incluso, van en sentido contrario a ella.

Lo anterior es el punto de partida hacia un análisis crítico pero también propositivo de la lógica de la democracia actual. Establecer los presupuestos y exigencias de la democracia deriva en un estudio de instituciones como los partidos políticos, que deben ser mecanismos de realización de la democracia y no de suplantación de ésta. Así, lejos de pensar en el boicot, o en la erradicación de las instituciones existentes, cabe proponer la cuestión representativa en torno a su reformulación bajo el principio democrático. Se trata de trasladar sus virtudes y capacidades pragmáticas a fin de alcanzar el objetivo de encauzar el pluralismo y concretar la participación de forma ordenada. Se trata, esto es, de superar el pesimismo sobre el carácter impracticable de la democracia, que quizá haya llevado a abandonar la discusión y a archivar soluciones posibles. Es hora de reconciliar la función de la representación para reducir la complejidad social sin sacrificar el pluralismo y la participación individual que genere consensos integracionistas como forma de expresión de la voluntad —ésta sí— general.

---

Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. Núm. 149, Madrid, julio-septiembre, 2010, 87-122.

<sup>224</sup> Al respecto, JACKISCH, Carlota es clara al afirmar: “Desde el punto de vista normativo, la definición de democracia estrictamente del sentido literal del término, es decir, ‘poder del pueblo’. Desde el punto de vista democrático es difícil negar, en efecto, que el poder sólo es legítimo cuando procede del pueblo y está basado en su consentimiento”. En: *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Buenos Aires, Argentina: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 1997, p. 8.

Por lo tanto, es preciso tener en cuenta que, si bien la forma de gobierno en su expresión indirecta suele ser denominada *democracia representativa*, una reconfiguración democrática, en la que la representación debe ser una herramienta de realización de la participación política, conduce a invertir los términos y hablar de *representación democrática*, específicamente, de *representación participativa*. Así las cosas, la aplicación de un test democrático a la representación habrá de tener en cuenta, antes que todo, que la representación, como lo afirma JACKISCH, implica siempre una sensible disminución del principio de autodeterminación<sup>225</sup>. Ahora bien, aceptar esta situación no significa renunciar a las pretensiones democráticas y, sobre todo, a las participativas; por lo contrario, refuerza la exigencia de ahondar en los déficit para reducir el distanciamiento entre poder y pueblo.

Esta relación, sin embargo, no se reduce solamente a una desavenencia en la teoría del poder entre el concepto de democracia y su ejercicio representativo. Además —y es lo que en últimas tiene principal relevancia para el Derecho Constitucional— la cuestión se proyecta en una controversia de carácter jurídico, en la que es preciso reconducir el fenómeno representativo a los actuales modelos democráticos basados en el carácter normativo de la Constitución que, como norma suprema, somete al resto del ordenamiento. En consecuencia, habrá que hacer una evaluación jurídica de las exigencias que supone la constitucionalización de la democracia en sus términos definitorios, tanto de la titularidad del poder, marcada por el pluralismo y la ciudadanía gradual, como del ejercicio del poder, a través de una participación individual y grupal que confluya en consensos que permitan configurar la voluntad general.

En este sentido, la participación del pueblo, como expresión consecencial de la soberanía, determina que el ejercicio del poder, en cada una de sus facetas, esté iluminado por la participación individual, grupal, y por el encuentro de estas participaciones. Trayendo a colación fundamentos ópticos de la física, la luz constituye una de las fuentes principales de la percepción de la realidad, de modo que las proyecciones y reflejos causados por la luz dan forma a nuestro entendimiento del mundo<sup>226</sup>. Así, la participación política es el rayo

---

<sup>225</sup> JACKISCH, Carlota, *Ibidem*.

<sup>226</sup> “In all cases these visual observation are unequivocally mediated by the transmissions and reflections of light by the objects and persons in our surroundings, which makes light one of the most important mediators for the acquisition of information in our life. The projections and reflections caused by sun light has shaped our understanding of the world [...]”. En: BERNAL ARANGO, Felipe. *Optical antennas on substrates and waveguides*. Amsterdam: Univesity of Amsterdam, 2014, p. 9.

que se posa sobre cualquier manifestación de voluntad y que da forma democrática a las decisiones normativas.

Este escenario arroja una idea principal: la democracia, como elección y mandato constitucional, debe estar garantizada por las instituciones y el ordenamiento jurídico que, en última instancia, deben propiciar el efectivo gobierno del pueblo. En tal sentido, la representación política expresada por medio de los partidos políticos debe responder a esta vinculación de carácter jurídico de la norma suprema, para que el poder político sea efectivamente ejercido por el pueblo a través de las personas elegidas para tal fin. Parece una afirmación de Perogrullo. Como indica GARCÍA COTARELO, hablar de la necesidad de que los partidos políticos estén sometidos a la Constitución es, en efecto, superfluo ya que, “por definición la Constitución no puede admitir órganos al margen de ella misma”<sup>227</sup>. Pero resaltar esta obviedad cobra su importancia de cara a que, en medio de la necesidad práctica de la toma de decisiones, las instituciones no se alejen de su razón de ser democrática y, en definitiva, de su objetivo principal que es la participación política del pueblo. El funcionamiento de los partidos políticos, entonces, como dice el autor, independientemente de la mayor o menor regulación legal específica sobre el tema, debe ser democrático<sup>228</sup>.

Ciertamente, por exigencia de un funcionamiento democrático podrían entenderse muchas cosas, empezando por cuestiones de mínimos. Así lo hace GARCÍA COTARELO, que se refiere a las garantías en términos de igualdad circunscritas al carácter electivo y periódico de los órganos del partido y el respeto a los derechos fundamentales de las personas afiliadas<sup>229</sup>. De las páginas hasta aquí recorridas, con todo, cabe deducir la necesidad de una mayor exigencia democrática, no sólo para los partidos como actores principales, sino para el sistema electoral que menciona el autor y, en general, para la figura de la representación.

Esta situación merece, entonces, ser contextualizada en un escenario constitucional verificable, de manera que sea posible establecer cuáles son las exigencias jurídicas de la democracia, y las garantías que en efecto hayan previsto las cartas políticas en los distintos

---

<sup>227</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón. *Op. Cit.*, p. 150.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 158.



ordenamientos para salvaguardar la realización de la democracia y la subordinación instrumental de la representación. El propósito es que, no obstante las resistencias fácticas, sea posible la democracia. Es articular la participación del pueblo y la toma de decisiones que integren su pluralismo a través de la representación y, en tal sentido, superar la dimensión del absurdo que supone plantear la democracia como un modelo impracticable, con base en su imposible ejercicio directo. En cambio, habrá que confiar en el rigor jurídico constitucional para que el ejercicio intermediado, organizado y garantizado en las distintas constituciones le den sentido al título de la obra de Erik Olin Wright, y así poder ir *construyendo utopías reales*<sup>230</sup>.

Todo lo anterior lleva necesariamente a la necesidad de traducir el planteamiento teórico hasta aquí presentado en soluciones jurídicas pragmáticas, algo que será objeto de la Tercera Parte de este estudio. En ella se partirá de la constitucionalización de la democracia y del análisis de la misma desde una perspectiva enteramente normativa, como una exigencia jurídica concreta. El objetivo es hacer, primero, una descripción y, luego, un análisis crítico de las normas que consagran la asignación de la titularidad de la soberanía, a través de la inclusión de la soberanía popular y del ejercicio de la misma mediante la consagración del derecho a la participación. En este escenario, abordar la democracia en un sistema constitucional concreto permitirá identificar el comportamiento de la representación política como una categoría constituida de las formas de ejercer el derecho individual a la participación política en la construcción de la voluntad general en el órgano legislativo.

Para ello, se ha optado por tomar como modelo el orden constitucional de Colombia, sin perjuicio de la introducción de referencias comparadas a otros ordenamientos, y de manera especial al de España. Esta opción encuentra una explicación obvia, de una parte, en la procedencia del autor de estas líneas, y su consecuente cercanía y familiaridad con este sistema jurídico y, de otra parte, en la influencia que en su formación como jurista ha tenido su inmersión a nivel de postgrado en el orden constitucional español.

---

<sup>230</sup> WRIGHT, Erik Olin. *Construyendo utopías reales*. Madrid., Ediciones Akal, 2010.

**TERCERA PARTE:**

**EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO FUNDAMENTO  
JURÍDICO DEL EJERCICIO DEL PODER. EL CASO COLOMBIANO**

La conclusión del capítulo cuarto puso de manifiesto la tensión existente entre la descripción de la democracia presentada en la Primera Parte de este trabajo y su manifestación a través de la figura representativa analizada en su Segunda Parte. Ahí se vio cómo, con la bandera de la imposibilidad fáctica de la democracia directa, se introdujeron los partidos políticos con sus lógicas procedentes de contextos no democráticos, partidos políticos en quienes se ha centralizado la actividad política de toma de decisiones que se quieren, estas sí, democráticas.

Corresponde ahora centrar la atención en los términos en que estas instituciones (democracia y representación) se han concretado en los modelos constitucionales modernos. Se debe, en efecto, tener en cuenta que se trata, en últimas, de figuras disponibles por cada constituyente, cuya implementación depende de lo que disponga un determinado texto constitucional. Así las cosas, el análisis de la democracia y su ejercicio representativo se trasladan a un escenario jurídico, en el que la Constitución, en tanto norma jurídica de valor supremo, definirá, en términos ya no teóricos sino jurídicos, la vinculación entre una y otra,

Este análisis parte de que la democracia se concretó en una declaración formal en la que las primeras constituciones entregaban el poder al pueblo, pero que al acudir a la representación para resolver la imposibilidad fáctica de implementarla llevó a una yuxtaposición de dos nociones, democracia y representación, que responden a lógicas distintas. A ellas se suman los partidos políticos como sostenes de la relación entre ambas, como conductores de la voluntad del pueblo, soberano pero *representado*, en la escena de decisión. Sin embargo, es largo el camino desde la incorporación de la llamada democracia representativa<sup>1</sup>, desde la primogénita Constitución de los Estados Unidos de América en 1787, hasta los días presentes, y los ordenamientos jurídicos han venido enfocado su atención en el elemento olvidado de la democracia: el ejercicio. No ejercer el poder es tanto como no tenerlo, y en este sentido vale la pena rescatar la importancia que tiene,

---

<sup>1</sup> Dice FLORES, Imer B.: “La participación del pueblo en el poder es, sin duda alguna, uno de los principales valores de la democracia. Sin embargo, es menester aclarar que ésta puede ser directa o indirecta. La primera se identifica con la democracia antigua, y, la segunda, con la democracia moderna. La antigua se caracteriza por la participación del pueblo directamente, mientras que la moderna se distingue por la participación del pueblo no directa sino indirectamente, por medio de sus representantes. Por lo anterior comúnmente se les denomina democracia directa y representativa, respectivamente. En: *Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política*. En: *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Coordinado por J. Jesús Orozco Hernández. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, vol 1, p. 198.

para la realización efectiva de la democracia, el progresivo reconocimiento constitucional del derecho a la participación política como una facultad personal que hace efectivo, individuo a individuo, el ejercicio del poder soberano del pueblo.

Este proceso se concretó con una nueva forma de entender la democracia y de concebir el mismo texto constitucional, muy ligado a la reivindicación del individuo frente al Estado, y que puede relacionarse con el reconocimiento de los derechos humanos. Como menciona CARBONELL, el constitucionalismo moderno ha definido sus rasgos característicos después de la Segunda Guerra Mundial, rasgos que comparten las constituciones de Italia (1947) y Alemania (1949) primero, y de Portugal (1976) y España (1978) después<sup>2</sup>. Esos ejemplos son una expresión de lo que la doctrina ha denominado el *neoconstitucionalismo* o *constitucionalismo avanzado*, en contraposición al llamado *constitucionalismo antiguo* o *decimonónico*, y que en definitiva se caracteriza por la intención de recomponer la fractura que se había producido entre constitucionalismo y democracia<sup>3</sup>. Al respecto vale la pena rescatar las dos características de las llamadas constituciones modernas que menciona el profesor SASTRE, y que zanjaron una diferencia con el constitucionalismo que, hasta entonces, no iba más allá de lo abstracto y declarativo, pues los fenómenos políticos y bélicos habían enseñado lo lejos que estaban de la soberanía popular y de su ejercicio. Para el autor, estas características tienen que ver con i) su condición normativa garantizada y ii) con las características de su contenido. Lo primero hace referencia al valor normativo de la constitución y con ello a la obligatoriedad de su contenido, de modo que finalmente “dejó de ser considerada una norma con un valor meramente programático o como un conjunto de recomendaciones y orientaciones dirigidas al legislador, para consolidar su valor normativo y operar como una auténtica norma jurídica con eficacia directa e inmediata”<sup>4</sup>. Lo segundo tiene que ver con el nuevo contenido material que adopta la forma de derechos, de principios, de directrices y de valores; conceptos que, por demás, encierran “un amplio margen de indeterminación”.

La constitucionalización de la democracia lleva a que ésta se convierta en una exigencia normativa, y que sus categorías se reconozcan en derechos a favor de quienes son, no sólo

---

<sup>2</sup> CARBONELL, Miguel (ed.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2009, p. 9.

<sup>3</sup> SASTRE ARIZA, Santiago. “La Ciencia jurídica ante el neoconstitucionalismo”. En: CARBONELL, Miguel (ed.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 239.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp-240-241.

destinatarios del poder, sino titulares del mismo. En este sentido, a la mera formulación de la democracia subyacen ciertos derechos inherentes a la naturaleza de la primera, como el derecho a la igualdad —en la titularidad y en el ejercicio del poder, para empezar, y luego la igualdad de trato como derecho y la igualdad sustantiva en sentido amplio como principio y horizonte normativo—, o a la autonomía en sentido amplio —que implica el autogobierno— y todas sus distintas manifestaciones como la libertad ideológica, de creencias, de expresión, etc..., o el derecho a la asociación de grupos con intereses comunes. Pues bien, además de reconocer estos derechos, las nuevas constituciones se preocuparon también por hacer expresa —y por tanto exigible— la facultad de los individuos de ejercer el poder y conformar la voluntad general que se encarna en el derecho a la participación política, componente *sine qua non* de la democracia.

Así pues, la moderna constitucionalización de la democracia plantea una interesante reformulación de la representación política, aceptándola como figura que, sea por motivo de la necesidad pragmática, de una inevitable herencia o de una intencional justificación del poder fuera del mismo pueblo, se ha incrustado en la democracia, pero asumiendo que en un escenario constitucional debe responder a las exigencias democráticas. Estas exigencias se concretan en el reconocimiento de un derecho, el de participación política, que como se verá ha sido además elevado a la categoría de derecho de carácter fundamental. Parecería que este análisis, así en abstracto, no puede conducir a destinos más lejanos que los ya alcanzados en la Primera y en la Segunda Parte de este trabajo, destinos que esbozan la consecuente subordinación de la figura representativa al modelo de soberanía popular y que exigen que a la hora de adoptar decisiones democráticas se parta de la participación de todos los intereses dispersos en la sociedad, para llegar a la adopción de decisiones integracionistas que reflejen, literalmente, la tan mentada *voluntad general*. Y sin embargo el propósito de esta Tercera Parte es ir más allá de la formulación teórica para analizar el funcionamiento efectivo de un modelo constitucional concreto, examinar en qué se traduce en él el derecho de participación política, a partir del contenido de este derecho, de la formulación normativa de la democracia, de la misma figura representativa, de sus instituciones y procedimientos de elección de las propias personas representantes, y de los mecanismos de decisión en un escenario de partidos políticos. Su propósito, en definitiva, es concretar la teoría del derecho a la participación en un ordenamiento particular, para así

evaluar el alcance del derecho, y en qué medida con base en éste la democracia resulta también, en consecuencia, jurídicamente exigible.

Esta Tercera Parte del trabajo se centrará, en concreto, en hacer un detenido análisis de estas cuestiones en el contexto de la Constitución de Colombia. Así, se analizará la constitucionalización del derecho a la participación y su contenido jurídico como derecho fundamental en la Constitución Política colombiana (Capítulo VI), para, luego, dirigir la atención al ejercicio del mismo en los escenarios cotidianos de decisión legislativa a través de la representación (Capítulo VII).

Antes de todo ello (Capítulo V), corresponde hacer una aproximación general preliminar al derecho a la participación, desde su aparición jurídica anteriormente mencionada, primero como un derecho humano, después como un derecho constitucionalizado en las Cartas de la segunda posguerra, para llegar finalmente a las Constituciones más recientes, y analizar ya las implicaciones de que en algunos ordenamientos se haya definido como un derecho de naturaleza *fundamental*. Estas consideraciones generales incluidas en el capítulo quinto permitirán que, luego, cuando en los posteriores capítulos (sexto y séptimo) se haga referencia al derecho a la participación en el contexto constitucional colombiano como un derecho de carácter fundamental, se den por supuestos los contenidos y alcances explicados previamente, en lo que a continuación se presenta como un prelude teórico del estudio que ulteriormente se hará de la Constitución Política de Colombia de 1991 sobre este tema.

## Capítulo quinto

### PRELUDIO TEÓRICO

La democracia, como fenómeno original de cuestionamiento del poder absoluto que llevó a la asunción del mismo por el ente gobernado, supone un paulatino reconocimiento (auto-reconocimiento) de derechos individuales y sus esferas indisponibles. Este fenómeno cristaliza definitivamente en la *Declaración de derechos del buen pueblo de Virginia*, dentro del contexto de la independencia de los Estados Unidos de América, cuando consagró tanto la soberanía popular como algunos y muy importantes derechos de naturaleza individual. De hecho, el primer artículo (denominado *sección*) se refiere al reconocimiento jurídico de la naturaleza libre e independiente del ser humano<sup>5</sup>, y el siguiente asigna la titularidad del poder político al pueblo<sup>6</sup>.

Allí es donde el derecho a la participación tiene una justificación jurídica, toda vez que es la garantía individual de que cada miembro del pueblo participe del ejercicio del poder la que hace posible que el mismo tenga un sentido democrático. Esta garantía tiene una primera manifestación evidente y determinante para las democracias actuales en el Derecho Internacional de después de la segunda guerra mundial. Éste, luego de las experiencias autoritarias, en el pacto de la *nueva humanidad* instrumentalizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, entendió el poder político a partir de un nexo inmediato con el individuo, a tal punto que, como se verá detalladamente más adelante, en el artículo 21 se consagró el derecho (individual) a participar en el gobierno. En estos términos, podría decirse que la más fuerte garantía de que un pueblo no sea sometido radica en que cada uno de sus miembros gobierne. Tal ideario se fue trasladando a los sistemas jurídicos de algunos Estados, cuyas constituciones reforzaron las exigencias democráticas con la consagración del derecho a la participación, reconocido además con el rango de derecho fundamental.

---

<sup>5</sup> Reza el artículo 1: “Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad”. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/21.pdf> . (consultada el 22 de noviembre de 2015).

<sup>6</sup> Artículo 2: “Que todo poder es inherente al pueblo y, en consecuencia, procede de él; que los magistrados son sus mandatarios y sus servidores, y en cualquier momento, responsables ante él”. En: *Ibidem*.

Este desarrollo del derecho a la participación desde el Derecho Internacional hacia la interiorización en los textos constitucionales, y su descripción como fundamental, serán los dos aspectos a desarrollar como antesala de su aparición, contenido y aplicación en el contexto jurídico colombiano.

## 1. Constitucionalización del derecho a la participación desde los derechos humanos.

La institucionalización de la democracia en términos representativos había omitido la participación política de la lógica del gobierno<sup>7</sup>. Al parecer la fórmula de la representación parlamentaria había sido suficiente respuesta a los excesos de los regímenes monárquicos: *encargar a unas cuantas personas, a título de representantes, para que se ocuparan de la cosa política y que cada quien se ocupe de su vida privada*. Como ya se comentó en el capítulo cuarto, esta separación entre lo público y lo privado es una de las características propias de aquel modelo representativo, característica que determinó que el ejercicio del poder por parte del *pueblo* casi que se limitara al sufragio. Así, desde la Constitución americana de finales del siglo XVIII, la democracia en términos representativos se fue imponiendo paulatinamente en otras latitudes, y fue condicionando una expresión muy particular de la participación política. Al respecto dice SÁNCHEZ TORRES:

“En el siglo XIX el sufragio se asimila a la única forma de participación, y al estar limitado, el control del Estado lo ejercían los limitados sufragantes, los buenos burgueses liberales. El desarrollo de las fuerzas sociales se traduce en el sufragio universal y el ascenso de nuevas clases de intereses a los órganos representativos de la democracia liberal burguesa”<sup>8</sup>.

El sufragio había triunfado con la misma voz de la democracia, como oposición a los regímenes autoritarios, y para entonces parecía suficiente reconocer el derecho a votar, a elegir representantes. Y es que, aun en esta tímida manifestación de la democracia, se hace

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos de América no incorpora la participación, ni por la vía de reconocerla como un derecho, ni como uno de sus principios básicos del Estado. La democracia se basa en la figura representativa, como fórmula de hacer presente al pueblo en el ejercicio del poder, y así es como la Constitución reconoce al pueblo como poder constituyente, cuando inicia diciendo “NOSOTROS, el pueblo de los Estados Unidos (...)”, pero sin que haya manifestación de ejercicio por su parte, sino que es inmediatamente cedido al Congreso en el artículo primero, al disponer: “Todos los poderes legislativos aquí garantizados serán concedidos a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.

<sup>8</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Participación ciudadana en Colombia. Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica, 1994, -p. 18.



evidente una reclamación práctica de igualdad, de igualdad de poder, al menos, y por ahora, en el mecanismo que expresaba toda la capacidad participativa de los individuos. Así, dice SARTORI, que “tratándose del aporte democrático a la noción de igualdad tenemos la igualdad de sufragio universal como complemento a la igualdad política, la igualdad social como manifestación de la eliminación de barreras, clases y discriminaciones sociales y, finalmente, la igualdad de oportunidad”<sup>9</sup>.

En tal sentido, el liberalismo permitía un reconocimiento individual que empujaba a la democracia hacia una ampliación, hacia una integración al menos de su construcción representativa. Y si bien ello implicaba un avance en cuanto al ejercicio del poder, incluso un avance podría decirse que significativo para la época, como una transición, si se tiene como meta la participación en su sentido más amplio de ejercicio del poder, fue con todo un avance que generó una alianza bastante perversa y difícilmente disoluble entre democracia y representación y, en concreto, una asimilación entre participación y sufragio. En efecto, el concepto de democracia terminaba absorbido por el de la representación, y en ella se centraban los intentos de hacerla más inclusiva.

El movimiento liberal, entonces, fue un motor que impulsó el sufragio universal<sup>10</sup>, y el sufragio universal se convirtió en la piedra angular de la democracia, como concepto que legitimaba las decisiones de quienes representaban, ahora sí, *a todo el pueblo*, y no sólo a una parte de él como, por contraste, sucediera con el sufragio restringido<sup>11</sup>. El sufragio universal permitía, así, la legitimación de representantes elegidas/os por más personas, en principio por quienes tenían la titularidad y capacidad de ejercicio de la soberanía, si bien sometido a la lógica de las mayorías.

Son de sobras conocidos, con todo, los límites de la representación para convertir la voluntad de algunas/os, de la mayoría, en la *voluntad general*, y la anulación del individuo que sucumbe ante la masa así legitimada, límites de los que el legítimo triunfo electoral del

---

<sup>9</sup> SARTORI, Giovanni. Aspectos de la democracia. México: Limusa-Wiley, 1965, p. 337.

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 45.

<sup>11</sup> Explica GARRORENA MORALES, Ángel, que el cambio del sufragio censitario a sufragio universal cambió la escala de representación que indicaba más personas representadas por cada representante, y permitió el acceso de nuevas clases al sistema con la correlativa pérdida del control de la burguesía. En: GARRORENA MORALES, Ángel, ARAGÓN REYES, Manuel. *Representación política y Constitución democrática. Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación*. Madrid: Cívitas, 1991, pp. 58-60.

Nacional-Socialismo en Alemania ofrece un ejemplo paradigmático. Tales límites, evidenciados por la experiencia nazi, provocaron la reacción de la posguerra de reivindicar la dignidad humana, que había sido reducida a vejámenes hasta entonces inimaginables, y que fue una de las bases materiales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>12</sup>. Y esta dignidad se expresó, entre otras manifestaciones, en una reivindicación política del individuo, no como un dador de poder, no como un sufragante, sino como gobernante. Así quedó establecido en el artículo 21:

- “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
2. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Si bien aquí no se menciona expresamente el sufragio, sí se hace referencia a la participación por medio de representantes, como parte del sentido jurídico del derecho a *participar en el gobierno*. Es decir, se ubican en pie de igualdad la manifestación directa e indirecta de la participación política, siendo la segunda una de las dos posibles expresiones de la participación como derecho matriz. Sea como fuere, se presenta un intento de acercamiento a una democracia más real, a partir del reconocimiento político del individuo como titular de un derecho más amplio de participación y no sólo como pieza integrante de una masa de personas más o menos homogénea representada por otra masa de personas también más o menos homogénea, construcción que parecía haber perdido credibilidad. Es así como, históricamente, “(...) la participación ciudadana se asocia con la crisis de representatividad, originada en el debilitamiento del Parlamento como representante -de la sociedad civil y en el crecimiento burocrático (en el peor sentido de la expresión) de la administración pública”<sup>13</sup>.

De esta primera consagración jurídica de la participación vale la pena observar, ante todo, que la titularidad del derecho está expresada en favor de *toda persona*, es decir, que la participación política es una facultad propia del ser humano y que no se encuentra

---

<sup>12</sup> Dice el encabezado del preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base *el reconocimiento de la dignidad intrínseca* y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (...)” (Cursiva fuera del texto original).

<sup>13</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Ob. Cit.*, p.21.

subordinada a criterios o exigencias objetivas, como la nacionalidad o la edad, por ejemplo. Se trata de un vínculo entre *toda persona* y, como indica la disposición, *el gobierno de su país*, que conduce a una titularidad en los términos de ciudadanía como criterio amplio que en este texto se viene manejando y, por tanto, que desborda los requisitos establecidos en términos de sufragio y representación, cuestión sobre la cual se pasará a comentar más adelante. Por lo tanto, la consagración de la participación política en la Declaración Universal de Derechos Humanos puede entenderse como la afirmación de que la democracia resulta ser una forma de gobierno que comulga con la idea de dignidad humana que persigue la misma Declaración; o simplemente que el ordenamiento internacional le hace un guiño a la democracia y, al consagrar como derecho humano la participación, intenta infundir en los modelos estatales firmantes una determinada forma de gobierno.

Como se ha visto, en la proposición normativa contenida en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se hacen presentes dos manifestaciones del derecho a la participación: el primer numeral hace referencia a la participación en su sentido más crudo, o el propiamente dicho, como el derecho de *toda persona* a ejercer el poder político, de tal manera que lo puede hacer directamente o a través de representantes elegidas/os. Después se reconoce el derecho a ser gobernantes. Habría que decir el derecho a ser cogobernantes, en la medida en que si todas las personas tienen derecho a ser parte del gobierno, en estricto sentido nadie es, en sí misma/o y con exclusividad gobernante, pues ello excluiría el derecho de las/os demás, y la norma se refiere a un gobierno del que pueden formar parte *todas las personas*. Esta proposición dispone que se pueda formar parte del gobierno directamente o, como establece el segundo numeral, por medio de representante, lo que de nuevo introduce el mecanismo de la intermediación, el encuentro entre democracia y representación. Pero de este modo, la representación se está subordinando claramente a la participación. La participación permanece en el individuo, quien forma parte del gobierno, sólo que puede hacerlo directamente, es decir, en su propia persona, o puede (seguir haciéndolo) por intermediación de otra. Y esta consagración no será ajena a los ordenamientos nacionales, como se podrá observar a continuación.

Sin embargo, puede decirse que esa concepción del ser humano como una persona con aspiraciones participativas, con contenido político activo, no fue asumida inmediatamente por las constituciones, que aún permanecían ancladas en lógicas representativas, y el rol

político de las personas se circunscribía a la función electoral. Así pues, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se tomó su tiempo para introducirse en los ordenamientos internos.

En efecto, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 (Ley Fundamental de Bonn –LFB-) no contempló el derecho a la participación política. No obstante reconocer la soberanía popular en el numeral 2 de su artículo 20, que establece que “todo poder pertenece al pueblo”, limita su ejercicio a la representación y al voto cuando señala que “[e]ste poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por medio de órganos especiales de los poderes legislativos, ejecutivo y judicial”. Por su parte, la Constitución italiana (1948) si bien en el artículo primero establece el gobierno democrático, no hizo un reconocimiento explícito y generalizado del derecho a la participación. Sin embargo, en Italia se introdujo el concepto participativo de una manera singular y específica, pues a diferencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se refiere a este derecho respecto de *todas las personas*, en la Constitución italiana, quizá como una expresión del impulso de la clase trabajadora<sup>14</sup>, sólo se reconoce el derecho a la participación política dentro de los principios fundamentales de la Constitución, como una obligación de la República de permitir “la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”<sup>15</sup>. La situación francesa es distinta; la Carta Política de 1958 vigente hoy en día no hace mención a la participación sino en un sentido representativo, cuando se refiere a los partidos políticos, y señala que “la ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación”. Ciertamente, con el preámbulo de la Constitución francesa se adhirió a su

---

<sup>14</sup> De hecho la Constitución en su primer artículo establece: “Italia es una República democrática fundada en el trabajo.// La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución”. Esto es, que antes de la consagración del modelo democrático (la soberanía popular) se establece su mismo fundamento en el trabajo. Y a diferencia que muchas otras constituciones en las que el trabajo se incluye como un derecho, incluso como un derecho de contenido prestacional, en la Carta italiana hace parte de los principios fundantes del Estado, de la siguiente manera: “Art. 4: La República reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y promoverá las condiciones que hagan efectivo este derecho.

Todo ciudadano tendrá el deber de desempeñar, con arreglo a sus posibilidades y según su propia elección, una actividad o función que concurra al progreso material o espiritual de la sociedad”.

<sup>15</sup> Artículo 3, que señala:

“Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”.

contenido la Declaración de Derechos de 1789<sup>16</sup>, en cuyo artículo sexto reconocía la ley como expresión de la voluntad general y le dio a todos *los ciudadanos* el derecho a contribuir en su formación, sea personalmente o a través de representantes. Sin embargo, no puede pasarse por alto que, como ya se explicó en el Capítulo Tercero, el sistema representativo francés de entonces había atribuido la soberanía a la Nación, y otorgó a la ciudadanía un contenido muy concreto, por lo demás reservado a un reducido grupo social, quienes eran más funcionarios electores que gobernantes<sup>17</sup>.

Luego de esas tímidas manifestaciones, no sería hasta la década de los setenta cuando el derecho a la participación, en la misma línea del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se introdujo en Constituciones europeas. Las constituciones de Portugal (1976) y de España (1978) consagrarían expresamente el derecho a la participación política. En el primer caso, se describe el modelo político como un Estado de Derecho Democrático (artículo 2), que comprende una “profundización de la democracia participativa”. Incluso establece, como una de las tareas fundamentales del Estado, defender la participación de los ciudadanos en la resolución los problemas nacionales (artículo 9). Más adelante, dentro de la Parte Primera que esta Constitución consagra a **los derechos fundamentales**, se incluye, en el Título II *de los derechos, libertades y garantías personales*, un capítulo exclusivo sobre los derechos, libertades y garantías de participación política, en el que se indica que “todos los ciudadanos tienen el derecho de tomar parte en la vida pública y en la dirección de los asuntos públicos del país” (artículo 48, numeral 1), para lo cual establece las dos consabidas opciones, “directamente o por intermedio de representantes libremente elegidos”. Esta facultad política del individuo aparece reforzada, además, en la Parte III de la Constitución portuguesa, dedicada a la organización del poder político, y que establece como primer principio general (artículo 109) el de la *participación política de los ciudadanos*, principio según el cual la **participación directa y activa** es un elemento fundamental del sistema democrático. Dice este artículo:

---

<sup>16</sup> Reza el preámbulo: “El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003”.

<sup>17</sup> Al respecto, ya se habló en la Primera Parte de este documento sobre la función electoral a la que estaba reducida la ciudadanía en el modelo liberal, desvinculada de la construcción de la voluntad general. Su actuación, pues, se agotaba en el ejercicio del voto, con lo cual cumplía una función más al servicio de la Nación, consistente en ser el ente que designaba a los miembros de la Asamblea General.

“La participación directa y activa de hombres y mujeres en la vida política constituye una condición y un instrumento fundamental en la consolidación del sistema democrático, debiendo la ley proveer la igualdad en el ejercicio de los derechos cívicos y políticos y la no discriminación por motivos de sexo en el acceso a cargos públicos”.

Por su parte, la Constitución española, después del Título Preliminar donde consagra los principios y fines del Estado español, incluye el Título I denominado “De los derechos y deberes fundamentales”, dentro del cual destina el Capítulo segundo a los derechos y libertades, para, a su turno, denominar la sección primera: “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”. Es allí donde se ubica el artículo 23 que consagra el derecho — fundamental— a la participación, según el cual “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Esta disposición, como se observa, desarrolla plenamente el mandato democrático, normativizando el derecho a la participación política como una consecuencia necesaria de un modelo en el que el ejercicio del poder se ha ubicado en el pueblo, y, así, se concede una prerrogativa subjetiva a cada ciudadano y ciudadana.

En este contexto, la norma incluye la institución representativa como una modalidad posible de la participación, que puede ejercerse —indica la disposición— “directamente o por medio de representantes”, pues el derecho reconocido es a “participar en los asuntos públicos”. Ello está en plena correspondencia, primero, con el artículo 1.2 de la misma Constitución, que dispone que la soberanía nacional “reside en el pueblo español” y, a su vez, con el artículo 21 de la Declaración de Derechos Humanos. Con lo cual la Constitución española desarrolla con suficiente orden y precisión el modelo democrático en términos de participación y de su expresión directa o indirecta.

Sin embargo, la constitucionalización del derecho a la participación no se extendió homogéneamente por el continente europeo. En el escenario de Europa occidental se encuentra que, no obstante en las constituciones se optara por el modelo democrático, ello no se acompañó necesariamente con el reconocimiento del derecho individual a participar.

Al respecto, en una mirada hacia el norte del continente llama la atención la Constitución sueca de 1974<sup>18</sup>, al disponer en el artículo primero del Capítulo I:

“Todo poder público en Suecia emana del pueblo. La democracia sueca se basa en la libre formación de la opinión y en el sufragio universal e igualitario, y se ejerce a través de un régimen representativo y parlamentario y de la autonomía municipal. El poder público se ejercerá con sujeción a las leyes”.

Como se observa, la manifestación democrática que ubica el origen del poder en el pueblo no se refleja en el reconocimiento individual a participar y, en efecto, en el resto del texto constitucional no se incluye este derecho. De la disposición se deriva una distinción entre titularidad y ejercicio, según la cual el poder del pueblo “se ejerce a través de un régimen representativo y parlamentario”, sin que se den pistas sobre el contenido de esa representación en términos de intereses, pluralismo, conformación de la voluntad general de un sujeto de carácter compuesto.

El caso de Suiza llama particularmente la atención, pues en el preámbulo de la Constitución de 1999 se reconoce su aspiración democrática<sup>19</sup>, pero la participación política no se incluye como un derecho individual personal, sino como una garantía de los cantones. Así, el artículo 45 Superior se refiere a la participación en la toma de decisiones en la Confederación, en el siguiente sentido:

“1 Los cantones participarán en aquellos casos previstos por la Constitución, en las tomas de decisión de la Confederación, especialmente en cuanto a la elaboración de la legislación.

2 La Confederación informará en un tiempo razonable y detalladamente a los cantones sobre sus proyectos; la Confederación consulta los cantones cuando estos se ven afectados en sus intereses”.

---

<sup>18</sup> Este es también el caso de otro país con monarquía constitucional ubicado en la zona norte de Europa, como Noruega (1814) en el que el artículo 2 establece “Nuestros valores continúan siendo nuestra herencia cristiana y humanista. La Constitución debe asegurar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos”. Tampoco se consagra el derecho individual a participar.

<sup>19</sup> “¡En nombre de Dios omnipotente!

El pueblo suizo y los cantones, Conscientes de su responsabilidad frente a la Creación aspirando a renovar la Confederación **a fin de fortalecer libertad, democracia**, independencia y la paz en un espíritu de solidaridad y apertura hacia el mundo, deseando y convivir en unidad con respeto mutuo y en consideración su diversidad, conscientes de los logros comunes y de la responsabilidad frente a las generaciones futuras sabiendo que sólo es libre el que utiliza su libertad y que la fuerza de una comunidad se mide en el bienestar de los menos afortunados, se otorgan la siguiente constitución:”. (Resaltado fuera del texto original).

Como se puede ver, la única referencia participativa de la Constitución Suiza no tiene por objeto definir una cualidad política de los individuos como titulares del poder. De hecho, la disposición reconoce una competencia de los cantones, que en todo caso tampoco se establece sin matices, pues la participación de estas entidades territoriales en la toma de decisiones de la Confederación es solamente “en aquellos casos previstos por la Constitución”. Los sujetos, entonces, no aparecen como protagonistas de la toma de decisiones, más bien están sobreentendidos en el funcionamiento institucional del modelo federativo, en el contexto de la importancia que tienen los cantones en la composición de la voluntad general (federal). Por tanto, la representación tendrá una doble mediatización: en el cantón, primero, y en su rol en el órgano legislativo nacional después. Adicionalmente, del inciso segundo del artículo citado se desprende una conclusión en relación con la dispersión de intereses sociales, toda vez que se parte de una identificación de intereses territoriales. Las decisiones de la Confederación, dice la norma, pueden afectar a los intereses de los cantones, con lo cual se termina por despersonalizar el ejercicio del poder; se refuerza, así, el carácter representativo en el ejercicio del poder, con el riesgo democrático que ya se ha comentado en estas líneas cuando se superpone la representación a la participación.

Por su parte, en países de Europa del este los procesos de constitucionalización —más recientes— también han adoptado distintas opciones en relación con el reconocimiento del modelo democrático y la consagración del derecho a la participación. La Constitución de Bulgaria de 1991, por ejemplo, establece en el artículo 1.2 que “Todo el poder del Estado derivará del pueblo”, y, a continuación, la misma disposición, después de reconocer el principio de soberanía popular se ocupa del ejercicio en el sentido que “El pueblo ejercerá este poder directamente y a través de los cuerpos establecidos por la Constitución”. Queda así descrito el principio democrático en términos de titularidad y de ejercicio, directo e indirecto. Sin embargo, la Constitución búlgara no reconoce la garantía individual de la participación en términos generales ni mucho menos como un derecho fundamental. Resulta con todo llamativo su reconocimiento en el nivel municipal, como lo establece la disposición correspondiente:



“Artículo 136.

1. El municipio será la unidad territorial administrativa básica en la que se practicará el autogobierno. Los ciudadanos participarán en el gobierno municipal tanto a través de los órganos elegidos de autogobierno local, como directamente a través de referendo o por reunión general de la población (...).”

Se reconoce así expresamente, en el contexto local, la participación como una potestad individual, como una manifestación del autogobierno en sus dos facetas: indirecta (representación) y directa (referendo y reunión popular). De este modo, el texto búlgaro parte de una idea de democracia amplia cuya expresión no está subordinada sino permitida por la representación, en convivencia con el ejercicio directo. Así se pone de manifiesto, tanto a la hora de plantear la cláusula de soberanía popular y su ejercicio desde el artículo primero, como posteriormente en el gobierno local. Es en este último contexto en el que el derecho a la participación no requiere de una compleja deducción desde el concepto de democracia (artículo primero), sino que se expresa diáfananamente en términos de autogobierno, y luego de ejercicio directo o indirecto.

El mismo año de 1991 Rumania promulgó su Constitución, en la que la relación entre democracia y participación política es más distante. No sólo porque no se haya consagrado el derecho a la participación, sino, además, porque la formulación de la soberanía sugiere una preponderancia del modelo representativo. Dice el artículo 2.1.:

“Artículo 2.

(1) La soberanía nacional pertenece al pueblo rumano, el cual la ejerce por medio de sus órganos representativos y por referéndum (...).”

De este modo, no se formula el ejercicio de la soberanía desde sus distintas formas de expresión (directa o indirecta). Prepondera más bien la figura representativa, y se relega el ejercicio directo de la soberanía a una de las posibles manifestaciones de la primera.

A diferencia de los dos casos anteriores, la Constitución de Serbia, promulgada en el año 2006, realiza una clara formulación de la democracia a partir de la titularidad de la soberanía y del ejercicio participativo como garantía individual reconocida explícitamente. Primeramente, el artículo 2º establece que la soberanía “recae en los ciudadanos quienes la ejercen a través de referendos, iniciativa popular y representantes libremente elegidos (...)”. De manera que la cláusula general del ejercicio directo se reduce a dos manifestaciones concretas (referendo e iniciativa), mientras que en la fórmula indirecta se hace hincapié en el acto de elección, sugiriendo una exclusión en el resto de la relación representativa. Sin embargo, el texto constitucional previó en la Sección Segunda, dedicada a “Derechos humanos y de las minorías y libertades”, el denominado “derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos” (artículo 53), el cual establece que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos y a asumir el servicio público y las funciones en igualdad de condiciones”.

En el caso de los países latinoamericanos, es necesario tener en cuenta que han pasado por procesos constitucionales más recientes. Situación que, quizá, ha determinado que se haya reflexionado sobre los fundamentos democráticos que se venían consolidando en Estados Unidos y Europa, y que se hayan podido incluir con mayor claridad las instituciones correspondientes. Así se puede observar en el caso de la participación política, y de su consagración como derecho en la mayoría de los casos. Con todo, llama la atención su ausencia, o su inclusión más tímida, en las Constituciones nacidas a finales de los años ochenta o principios de los noventa, lo que contrasta con la contundencia con la que se incluye en cartas más recientes.

En el caso chileno (1980), por ejemplo, la participación no se incluye dentro del listado expreso de derechos. Sin embargo, su reconocimiento se hace implícito en el artículo primero, incluido dentro del Capítulo referido a las “Bases de la Institucionalidad”, que establece, entre otras, que “[e]s deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (subrayas fuera del texto original). Y es posteriormente, ya en el artículo 4, cuando se define la forma de gobierno, al establecer que “Chile es una república democrática”.

A mediados de la década de los ochenta, el 31 de mayo de 1985, Guatemala promulgó la Constitución actualmente vigente. Llama la atención que, como en Chile, la definición del régimen democrático se haga aquí con posterioridad al reconocimiento de derechos participativos. De hecho, al estilo de la Ley Fundamental de Born, en la primera parte de la Carta no se hace mención a ninguna de las características del Estado, solamente a los derechos individuales. Entre ellos, en el Capítulo III “Deberes y Derechos Políticos”, el artículo 136 dispone:

“Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- a. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b. Elegir y ser electo;
- c. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- d. Optar a cargos públicos;
- e. Participar en actividades políticas; y
- f. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República”.

Llama también la atención que la participación se exprese, en doble vía, como un derecho y como un deber, haciendo manifiesto el concepto de ciudadanía activa al que se hizo referencia en la parte primera de este documento y que, en todo caso, refuerza la importancia de la participación individual, no sólo como una expresión de la calidad política de los individuos que hacen parte del pueblo, sino en tanto condición imprescindible para que se realice el modelo democrático. En relación con éste, el artículo 140 de la Constitución en comento establece que: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”.

Por su parte, la Constitución de Brasil (1988) no incluye la participación como un derecho político propiamente, más allá de establecer como un derecho social de los trabajadores su *participación* “en los beneficios, o resultados, desvinculada de la remuneración, y excepcionalmente, participación en la gestión de la empresa, conforme a lo señalado en la

Ley”<sup>20</sup>. Y sucede algo similar en la Constitución de Argentina (1994), que se limita a reconocer a favor de los trabajadores, entre otras garantías, la “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección”<sup>21</sup>.

En Perú, la Constitución (1993) definió desde su preámbulo el tipo de gobierno democrático al disponer que “[e]l Congreso Constituyente Democrático, invocando a Dios Todopoderoso, obedeciendo el mandato del pueblo peruano y recordando el sacrificio de todas las generaciones que nos han precedido en nuestra Patria, ha resuelto dar la siguiente Constitución: (...)”. En estos términos no pasa desapercibida la convivencia entre democracia y la invocación a Dios *todopoderoso*, lo que exige ubicar a la divinidad como un poder sobrenatural y extrajurídico, más como una inspiración del Estado que como una real autoridad política sobre el pueblo que excluiría cualquier forma de soberanía popular. Posteriormente, la Carta pasa a consagrar los derechos, para lo cual, destina dentro de su Título I “De la Persona y de la Sociedad”, el Capítulo III a los “Derechos Políticos y de los Deberes”. Entre ellos, el artículo 31 se refiere a la participación ciudadana en asuntos públicos en el siguiente tenor:

“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

---

<sup>20</sup> Numeral XI del artículo 7.

<sup>21</sup> Artículo 14 bis.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”.

También en este caso, la participación se presenta como un atributo individual para hacer parte de los asuntos públicos, aunque directamente se canaliza en los mecanismos de referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y con especial énfasis en el derecho a la elección y postulación. Pero en todos los casos la participación se expresa como una institución jurídica que faculta a cada persona —ciudadana— a ejercer el poder soberano del pueblo.

A medida que avanzan los años y nos adentramos en el nuevo milenio, el reconocimiento del derecho a la participación se hace jurídicamente más completo y complejo. Por ejemplo, en la Constitución de Ecuador de 2008, la participación se convierte en un lugar común y el eje axial manifiesto de la democracia. Ya el primero de sus artículos relaciona la soberanía del pueblo con la participación, al indicar que “[l]a soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”. Y de manera particular se hace referencia a la participación en distintos ámbitos, como en los distintos medios de comunicación (art. 16. 1), en la configuración y uso del espacio público (art. 23), participación en el proceso educativo (art. 26.), participación de los jóvenes en los escenarios del poder público (art. 39), al igual que la participación de grupos minoritarios para que puedan tener representación, como es el caso de los discapacitados (art. 48.4), o de las comunidades indígenas (art. 57. 16). Más concretamente, esta Carta Política incluyó en el Capítulo quinto del Título II los derechos de participación en los siguientes términos:

“Artículo 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable”.

Los preceptos anteriores permiten hacer una lectura amplia de la participación política, claramente con un mayor alcance que el derecho de sufragio, derecho al que el artículo siguiente de la Constitución ecuatoriana dedicará un exclusivo tratamiento diferenciado, en los siguientes términos:

“Artículo 62.Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad”.

Lo anterior da cuenta de la concepción de la participación como un derecho individual que tiene un contenido amplio y general en la dinámica democrática. Así, el artículo 61 describe diferentes escenarios participativos. Es más, al distinguir con claridad el derecho al sufragio en un artículo autónomo, la Constitución en Ecuador le da una relevancia especial dentro de las sub-especies de participación —innegable en las lógicas democráticas modernas—, indicando que la participación política se practica de manera preponderante, pero no exclusivamente, a través de la elección de representantes.

Por su parte, la Constitución de Bolivia, promulgada en el año 2007, en el Capítulo II “Derechos Fundamentalísimos” destina la Sección II a los “Derechos Políticos”. Su artículo

26 desarrolla la cláusula participativa, integrando los elementos fundamentales a los que en estas líneas se han hecho referencia, como se puede ver:

“Artículo 26.

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación incluye:

1. La organización con fines de participación política, conforme a la ley.

2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El derecho al sufragio se ejercerá por las personas que tengan dieciséis años cumplidos. La edad necesaria para presentarse a candidaturas públicas será de dieciocho años.

3. La fiscalización de los actos de la función pública.

4. La elección directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios”.

No se puede pasar por alto que esta Constitución, como en menor medida la ecuatoriana, ha dejado de lado el sustantivo masculino como genérico, de modo que se refiere a “ciudadanos y ciudadanas”, con lo cual pone de manifiesto una conciencia de igualdad en un terreno que históricamente se ha construido con base en la diferencia de derechos entre hombres y mujeres, vinculándose el derecho a hacer parte de las decisiones públicas a un arquetipo ciudadano masculino<sup>22</sup>. Estas expresiones ubican el poder en igualdad de condiciones, en términos de ciudadanía. Adicionalmente, la disposición jurídica reconoce la facultad individual de cada persona de poner en ejecución el poder político, a partir del reconocimiento del derecho “a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político”. La Constitución boliviana afirma el rol activo de la ciudadanía en el

---

<sup>22</sup> Se destaca el papel del lenguaje como elemento integrador en el ejercicio del poder y en la legitimación del Derecho mismo, en función con el rompimiento de la relación de dominación del hombre sobre la mujer. En primer lugar, dándose visibilidad a una realidad igualitaria, como indica BALAGUER, que “[l]as reivindicaciones feministas han introducido en el derecho el lenguaje de género para hacer visible la realidad de las mujeres en la sociedad política y jurídica”. Luego, en una acción afirmativa contra el arquetipo de dominación en el sentido que, como afirma la misma autora, “[e]l hecho de que el lenguaje tenga una función reproductora, en cuanto que ideológicamente puede crear las condiciones materiales sobre la posición que ocupen socialmente mujeres y hombres, nos permite entender como el lenguaje se desarrolla y se dota de funciones para la perpetuación de un modelo de dominación. Así, es a través del lenguaje como se puede sostener ideológicamente esa dominación. De ahí la necesidad de utilizar la perspectiva de género en el lenguaje, como una de las maneras de eliminar esa dominación” En: BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. Género y lenguaje. Presupuestos para un lenguaje jurídico igualitario En: *UNED. Revista de Derecho Político*, no. 73, septiembre–diciembre, pp. 85-87.

ejercicio del poder, en el entendido de que se puede manifestar de forma directa o por medio de representantes. Con lo cual, además, la norma pone de manifiesto que el ejercicio del poder está definido por la participación y que la representación no es sino una de sus formas de expresión.

El anterior panorama jurídico permite ubicar un mayor desarrollo del derecho a la participación política en el contexto del neoconstitucionalismo que se expresa en Latinoamérica. Ha sido en ese contexto en el que el modelo democrático se ha impuesto constitucionalmente con un marcado reconocimiento de la participación individual como pieza determinante para el ejercicio del poder. De hecho, como lo explica PÉREZ ALBERDI, las reclamaciones sociales de mediados del siglo XX y en especial en la década de los setenta derivaron, entre otras, en demandas de participación ciudadana “derivada[s] del incremento de la intervención estatal en sus vidas en las que se materializa el Estado social, que viene a completar los procedimientos e instituciones de la Democracia representativa. A partir de entonces empieza a hacerse popular en la literatura científica el concepto de *Democracia participativa*”<sup>23</sup>.

Es también el caso de la Constitución Política colombiana de 1991, que será el escenario jurídico al que se limitará el estudio del derecho a la participación en las siguientes líneas, y que lo incluyó dentro del Título II “De los Derechos, las Garantías y los Deberes”, específicamente, dentro del Capítulo I “De los Derechos Fundamentales”, al establecer en el artículo 40 que “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (...)”.

En efecto, y ya en 1991, la Constitución de Colombia le otorga una calidad específica a la participación al concebirla como un derecho de carácter *fundamental*. Previo a realizar un análisis del contenido propio del derecho consagrado en el artículo 40, es preciso realizar unas consideraciones en torno al significado y los efectos de que un derecho sea configurado como *fundamental*, a partir de lo cual será posible, posteriormente, atribuirle

---

<sup>23</sup> PÉREZ ALBERDI, María Reyes. Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). En: *UNED, Revista de Derecho Público*, No. 73, septiembre-diciembre 2008, pág. 182.



todas las condiciones propias de este al derecho a la participación en el contexto colombiano.

## **2. Naturaleza jurídica FUNDAMENTAL del derecho a la participación política**

Como hasta ahora se ha observado, la consolidación del modelo democrático pasa necesariamente por el hecho de que su constitucionalización le otorga una calidad y consecuencia jurídica derivada de la misma naturaleza jurídica de la Constitución como norma suprema del ordenamiento. Este reconocimiento jurídico ha incluido una mención a la titularidad del poder en cabeza del pueblo como soberano y en algunos casos la consagración del derecho a la participación política como elemento basilar para el ejercicio del poder político, elevándolo así a la categoría de derecho *fundamental*, y reforzando al hacerlo la elección democrática. En tales términos, y teniendo en cuenta que el objeto de estudio es el sistema constitucional colombiano, habría que identificar qué significa que un derecho sea fundamental, para establecer el alcance que esta calidad le otorga a la participación política como elemento definitorio del ejercicio del poder popular.

Lo anterior traslada el análisis de la participación política al campo del reconocimiento jurídico concreto de unos derechos con carácter de fundamentales. Por tales se pueden entender aquellos derechos que se encuentran reconocidos en una constitución normativa, que, además de compartir las características comunes a todas las demás normas de la Constitución, en relación con su supremacía normativa y la vinculación general a los poderes públicos, cobran un rol esencial en cuanto que derechos, en la medida en que ello los convierte en individualmente reivindicables. Se trata de normas constitucionales que articulan la definición del individuo como soberano que hace posible el principio democrático, otorgándole vinculatoriedad directa en los sujetos públicos e incluso privados y, por ende, una exigibilidad también directa ante las vías judiciales.

Ahora bien, para ahondar en estas características definitorias es necesario aproximarse a la aparición de esta categoría jurídica. Los derechos fundamentales surgen como una reacción a los fenómenos bélicos. Ya la Constitución de Weimar de 1919, tras la Primera Guerra Mundial, destinó su Segunda Parte a los “derechos y deberes fundamentales de los alemanes”, en donde se dedican derechos a la persona individual (sección I), a la vida social

(sección II), se reconocen las libertades de religión y confesión (sección III), se establece un régimen de educación y enseñanza (sección IV) y las reglas sobre la vida económica (sección VI). Sin embargo, poca fue la trascendencia que estos derechos tuvieron, por el difícil periodo de entreguerras y su desembocadura en el régimen Nazi.

Sería nuevamente en Alemania cuando esta categoría de derechos volvería a aparecer tras la segunda guerra mundial, cuando la opción democrática se convirtió en una homogénea decisión jurídica, opción que incluyó un recopilado de derechos con esta categoría. La Ley Fundamental de Bonn, en 1949, hoy en día la Constitución vigente de Alemania, antes de regular la organización del Estado, dedicó su primera parte —de los artículos 1 al 19— a los derechos fundamentales. Entre ellos se incluye el reconocimiento de la dignidad humana, las libertades de acción, conciencia, opinión, confesión, circulación, de profesión y oficio, de reunión y asociación; así como los conceptos de la igualdad ante la ley o la implementación de un sistema escolar, o la inviolabilidad del domicilio; el derecho de petición y la garantía judicial de estos mismos derechos.

Como un fenómeno generalizado, las constituciones democráticas que siguieron a la alemana también desarrollaron un acápite de derechos fundamentales<sup>24</sup>. Hay, con todo, puntuales excepciones, como es el caso de la Constitución italiana de 1948, en que el reconocimiento de derechos no incluye esta categoría concreta, o la Constitución francesa de 1958, que en su declaración de derechos incorporó la carta de derechos por la vía de la remisión a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y al preámbulo de la Constitución de 1946. Pero en general los poderes constituyentes incluyeron una carta de derechos denominados fundamentales, decidiendo en cada caso su composición. Por tanto, si bien se encuentran puntos en común entre todas ellas, como la consagración del derecho a la vida<sup>25</sup>, a la igualdad<sup>26</sup> y a la libertad<sup>27</sup>, también se pueden

---

<sup>24</sup> El Capítulo 1 de la Parte 1 de la Constitución de Portugal se denomina “Derechos y deberes fundamentales”, en la Constitución de Suecia el Capítulo 2 se destina a “Libertades y derechos fundamentales” en la Constitución española el Título primero se refiere a los “Derechos y los deberes fundamentales”, en la Constitución de Finlandia el Capítulo 2 “Derechos Fundamentales”, La Constitución de Suiza en el Título I “Derechos fundamentales, ciudadanía y objetivos sociales” y, específicamente en el Capítulo I del mismo título, “Derechos fundamentales”. En Brasil, el Título II “De los derechos y garantías fundamentales”. En Colombia es el Capítulo 1 del Título II “De los derechos fundamentales”. En Perú, el Capítulo 1 del Título I “Derechos fundamentales”. En el caso de Bolivia la Constitución regula en el Capítulo 2 del Título II “Derechos Fundamentalísimos” y en el capítulo siguiente “Derechos Fundamentales”.

<sup>25</sup>-En la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, el artículo 2 establece “Toda persona tiene derecho a la vida (...)”.

hallar derechos que resultan ser propios de cada modelo y que no se encuentren comúnmente en otros. En la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo, se incluye el derecho a la propiedad y a la herencia (artículo 14), en la Constitución de España se consagra el derecho al trabajo remunerado de quien esté recluso, (artículo 25.2), o en la Constitución colombiana el derecho fundamental a la paz (artículo 22).

En este entendido, los derechos fundamentales surgen con el fenómeno constitucional del siglo XX, hacen parte del mismo y de éste se derivan sus características definitorias, como una relación concomitante. Al respecto de esta relación, el profesor CRUZ VILLALÓN dice: “los derechos fundamentales son una categoría dogmática del Derecho Constitucional. Allí donde no hay Constitución (y habrá que ver si cualquier Constitución vale) no habrá derechos fundamentales”<sup>28</sup>. Afirma que “habrá otras cosas, con seguridad importantes, derechos humanos, dignidad de la persona; habrá cosas parecidas, acaso igual de

---

- El artículo 15 de la Constitución de España: “Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte (...)”.

- El artículo 11 de la Constitución de Colombia: “El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.

<sup>26</sup> - En la Ley Fundamental del República Federal Alemana, el artículo 3:

“(1) Todas las personas son iguales ante la ley.

(2) El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. El Estado promoverá la realización efectiva de la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres e impulsará la eliminación de las desventajas existentes.

(3) Nadie podrá ser perjudicado ni favorecido a causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su idioma, su patria y su origen, sus creencias y sus concepciones religiosas o políticas.

Nadie podrá ser perjudicado a causa de un impedimento físico o psíquico”.

- El artículo 14 de la Constitución de España: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

- El artículo 13 de la Constitución de Colombia: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

<sup>27</sup> En la Ley Fundamental del República Federal Alemana, el artículo 4:

(1) La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de confesión religiosa e ideológica son inviolables.

(2) Se garantiza el libre ejercicio del culto.

(3) Nadie podrá ser obligado, contra su conciencia, a realizar el servicio militar con armas. La regulación se hará por una ley federal”.

- El artículo 16 de la Constitución de España:

“1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

(...).

- En la Constitución de Colombia la libertad se distribuye en varios artículos como en la cláusula general del 13 que establece que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley”, el artículo 16 consagra el libre desarrollo de la personalidad, el 18 la libertad de conciencia, el 19 la libertad de cultos, el 20 la libertad de expandir y difundir pensamiento y opinión.

<sup>28</sup> Esta es una lectura muy aproximada a la definición de Constitución que se hace en el artículo 16 de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano del 6 de agosto de 1789, en el sentido que:

*Artículo 16.- Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.*

importantes, libertades públicas francesas, derechos públicos subjetivos alemanes, habrá, en fin, cosas distintas, como fueros o privilegios. Pero no habrá derechos fundamentales”<sup>29</sup>. Así pues, el autor expone la interrelación entre el fenómeno constitucional que determina que Constitución, en cuanto que documento normativo, y derechos fundamentales sean entendidos como fenómenos concomitantes tal y como más adelante se profundizará.

La consagración de los derechos fundamentales, entonces, fue el resultado de que, si bien los procesos constituyentes de la segunda mitad del siglo XX no dejaron de lado el reconocimiento de la soberanía popular o los *checks and balances* y los derechos subjetivos como límite al poder del Estado, que fueron prioridad de las constituciones liberales<sup>30</sup>, su razón de ser y sustento material se dirigió hacia el individuo y la garantía de sus calidades definitorias. Como indica STERN al referirse a la Constitución normativa, el individuo tiene un papel central, “toma en serio al individuo no sólo en su existencia libre del Estado, sino también en su existencia política en cuanto individuo corresponsable y codecisor y no lo considera como simple objeto de la política”. Lo anterior se manifiesta en la consagración de los derechos fundamentales pues “[l]a constitución <<verdadera>> y perfecta sólo existe, si en ella se contienen también la posición fundamental del individuo en el Estado y en particular los derechos subjetivos más importantes del individuo frente al poder del Estado. El ordenamiento del poder político y de la libertad individual constituyen para la constitución una estructura inseparable. Se trata de contenidos inescindibles”. Así pues, el autor pone de manifiesto que las constituciones modernas tienen un rol y objetivo que desborda la institucionalidad del poder, “[l]a idea inicial de la constitución puramente organizativa se transformó mediante la absorción de la idea de los derechos fundamentales en la idea moderna de constitución”<sup>31</sup>.

En tal sentido, los derechos fundamentales son un fenómeno exclusivo del proceso constitucional y que, por tanto, se distancian inmediatamente de otras categorías asimilables

---

<sup>29</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro. Formación y Evolución de los Derechos Fundamentales. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 9 núm. 25, enero-abril, 1989, p. 41.

<sup>30</sup> Las constituciones liberales parten de una necesidad en la organización de los factores de poder. Tras la independencia americana en 1776, por ejemplo, el nuevo Estado se vino a consolidar jurídicamente con la promulgación de la Constitución de 1787 (primera Constitución escrita), por medio de la cual definió la asignación popular del poder, el equilibrio de los poderes públicos y, solo posteriormente, años después, se definieron los derechos individuales por medio de las diez primeras enmiendas. En el mismo sentido, la primera Constitución francesa de 1791 no dedicó un aparte explícito a los derechos individuales.

<sup>31</sup> STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p.211.

como los derechos humanos, aunque se puedan encontrar ciertas coincidencias sustantivas. En concreto, PÉREZ ROYO pone de manifiesto que la existencia de los derechos fundamentales está supeditada a la de la Constitución, lo que significaría que la calidad de *fundamental*, a diferencia del *derecho humano*, estaría determinada por la constitucionalización a cargo de cada Estado<sup>32</sup>. Así pues, el camino hacia las Cartas Políticas democráticas dan un fundamento jurídico particular a los derechos fundamentales; pues, si bien en su contenido material los derechos que se van reconociendo democráticamente son muy similares a la formulación que hace la Declaración de los Derechos Humanos, e incluso a la formulación de algunos derechos en los Estados liberales, la lógica constitucional-democrática agrega valores jurídicos derivados de la positivización y, en particular, del valor jurídico de la Constitución como norma suprema. En tales términos vale la pena citar a BASTIDA:

“Las constituciones democráticas son históricamente una evolución de las constituciones liberales y, en apariencia, los fundamentales contenidos en ellas son básicamente los mismos. Sin embargo, las normas de derecho fundamental que subyacen bajo un enunciado similar pueden ser muy diferentes y, sobre todo —y es lo que ahora importa— tienen un fundamento jurídico completamente distinto, porque, en general, las constituciones democráticas se enmarcan en una concepción positivista del ordenamiento jurídico en el que la Constitución es la norma jurídica suprema y, como tal, fuente primaria u originaria de producción de las demás normas del ordenamiento”<sup>33</sup>.

No cabe duda, entonces, de que la integración de la carta de derechos fundamentales variará de Constitución a Constitución; según la sociedad a la que vaya destinada, su concepción sobre la vida, la economía, e incluso la descripción de dignidad humana será relativa. El tipo de sistema político, económico, costumbres, o propósitos sociales serán decisivos a la hora de definir qué resulta ser *fundamental*, lo cual se definirá en el proceso

---

<sup>32</sup> El profesor PÉREZ ROYO, Javier, se refiere a los derechos fundamentales como “derechos naturales constitucionalizados”. En: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 2005, p. 239. Y expresamente señala: “Los derechos fundamentales son, pues, los derechos naturales constitucionalizados sobre la base del principio de la soberanía popular. No basta, por tanto, que los derechos sean enumerados sin más en la Constitución, Esto, ya había ocurrido en bastantes constituciones europeas a lo largo del siglo XIX. Para que los derechos se conviertan en derechos fundamentales tienen que incorporarse a una Constitución que se afirme expresamente como norma jurídica y que prevea mecanismos para garantizar su supremacía sobre todas las demás normas del ordenamiento y en particular sobre la ley”. En: *Ibidem*, p. 218.

<sup>33</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco. El Fundamento de los derechos fundamentales. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja –REDUR*, No. 3, 2005, p. 45. Disponible en: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero3/bastida.pdf> . (consultada el 11 de julio de 2015).

constituyente y se expresará en el texto resultante<sup>34</sup>. En todo caso, sea cual sea la elección del constituyente en relación con los derechos fundamentales incluidos, su consagración en el texto constitucional viene aparejada a la incorporación de todas las calidades jurídicas que se derivan, en general, de las normas constitucionales, así como, en particular, de su naturaleza jurídica de derechos.

En tal sentido, es de destacarse que los derechos fundamentales adquieren un rango normativo de carácter jerárquicamente supremo en relación con el resto del ordenamiento jurídico<sup>35</sup>. De hecho, como indica FIORAVANTI, “al margen de las características concretas de las Constituciones democráticas de la última posguerra mundial, lo verdaderamente importante es el hecho de que en este momento histórico se descubre en su conjunto la *supremacía de la constitución*, sea como máxima forma de garantía de los derechos y las libertades, sea como directriz fundamental a observar para la realización de los valores constitucionales”<sup>36</sup>. Bien sea que la democracia no se puede entender sin derechos fundamentales, o viceversa<sup>37</sup>, en la práctica, estos han sido integrados en las constituciones políticas, con la más determinante consecuencia de darles rango constitucional, esto es, rango de norma suprema. Un carácter normativo peculiar que en términos de SANTAMARÍA PASTOR, tiene dos rasgos elementales: “en primer lugar, y ante todo, una

---

<sup>34</sup> En este sentido dice BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: pende de cuál sea la sociedad que se piensa ordenar jurídicamente, la Constitución articulará como fundamentales unos u otros derechos, los asignará a unos o a otros sujetos y configurará su estructura iusfundamental de uno u otro modo. Por ejemplo, un sistema jurídico socialista no regulará como fundamentales los mismos derechos que un sistema liberal-democrático. Un sistema constitucional democrático considerará el sufragio universal como uno de sus derechos más fundamentales; un sistema liberal, no. Éste, en cambio, establecerá la propiedad privada como un derecho fundamental con una estructura de derecho subjetivo, mientras que una Constitución democrática posiblemente organice la propiedad como un derecho fundamental desde la perspectiva de una garantía institucional y una Constitución socialista no concebirá ese derecho como fundamental, incluso impedirá que la expectativa de propiedad privada de los medios de producción tenga cabida en el ordenamiento jurídico. En: *Op. Cit.*, p. 48.

<sup>35</sup> En términos de KELSEN, Hans: “[u]na pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única. Esta norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituyen su unidad”. En: *Teoría Pura del Derecho*. Argentina: Eudeba, 2010, p. 111.

En el mismo sentido STERN, Klaus, indica que “[u]na constitución sólo puede pretender ser <<fundamental law>>, orden jurídico fundamental del Estado, si ocupa en cuanto **nivel máximo del sistema de normas jurídicas estatales** la cúspide de la pirámide jurídica” (resaltado del texto original). En *Op. Cit.*, p. 218.

<sup>36</sup> FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2016, p. 123.

<sup>37</sup> Sobre ello HABERMAS, Jürgen, establece esta relación recíproca entre derechos individuales y soberanía popular. Indica que las *libertades de acción*, “reciben su legitimidad de un procedimiento legislativo que se apoya a su vez en el principio de soberanía popular. Con la ayuda de los derechos que aseguran a los ciudadanos el ejercicio de su autonomía política, ha de poder explicarse el paradójico surgimiento de la legitimidad a partir de la legalidad”. En: *Op. Cit.*, 2010, p. 148.

De manera contundente el autor se refiere a esta interrelación al indicar que “se vuelve comprensible la copertenencia de soberanía popular y derechos del hombre, es decir, la cooriginalidad de autonomía política y autonomía privada”. *Op. Cit.*, 2010, p. 193.

norma jurídica (A); pero es también en segundo lugar, la norma de mayor rango e importancia, que ocupa la cúspide del sistema normativo y que, por lo mismo, bien puede denominársele la norma suprema (B) de éste”<sup>38</sup>.

De lo anterior se deriva una consecuencia formal, en razón a la rigidez que garantiza la inmodificabilidad, o mejor, la indisponibilidad coyuntural de los derechos fundamentales, y una consecuencia material, que obliga al resto del ordenamiento a ajustarse, cumplir y promover los derechos fundamentales<sup>39</sup>. Con esto último, los derechos fundamentales traspasan su condición de normas de garantía para ser, también, “*directriz fundamental*, a la que deberían conformarse en su actuación, no solo concebida como mecanismo instrumentalmente dirigido a la protección de los derechos, sino también como *gran norma directiva*, que de manera solidaria constriñe a todos en la tarea dinámica de la realización de los valores constitucionales”<sup>40</sup>.

De lo anterior se derivan dos manifestaciones del mismo carácter vinculante de los derechos fundamentales. En primer lugar, la vinculatoriedad para los agentes públicos encargados de ejercer el poder, al mismo tiempo como límites y como principios directores de su actuación. Los derechos fundamentales, en cuanto derechos individuales, siguen siendo así y ante todo, instrumentos de control y límites a la actuación de los poderes públicos, considerada ahora, no como la actuación externa de un poder ajeno e impuesto, sino como actuaciones democráticas propias. Los derechos fundamentales ejercen así un tipo de autocontrol. Pero, a la vez, estos derechos, en su condición de norma suprema, condicionan una actuación positiva de los poderes públicos para su realización. Al respecto, HÄBERLE<sup>41</sup> señala dos contenidos del derecho fundamental que determinan la función del legislador: el

---

<sup>38</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General I*. Madrid: Iustel, 2009, p. 444.

<sup>39</sup> En tal sentido es clara la explicación que hace SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, sobre la Constitución como norma suprema, en sus dimensiones formal y material. En relación con la primera indica que el rango superior le confiere “una estabilidad jurídica reforzada, consistente en que la modificación o derogación de sus preceptos están sometidas a unos procedimientos específicos, distintos y más complejos que los previstos para los restantes tipos de normas (supremacía, superlegalidad formal o rigidez)”. Mientras que sobre la dimensión material afirma que “supone un conjunto de condicionamientos jerárquicos impuestos al contenido material de las restantes normas del sistema en los dos momentos de su existencia como tales: primero, en el momento de su elaboración y aprobación, de forma que el texto de las normas inferiores ha de ser compatible o no contradictorio con el del propio texto constitucional en su conjunto; y segundo, en el momento de la interpretación y aplicación de dichas normas, que ha de ser efectuado por los operadores jurídicos y políticos de tal manera que el resultado de dicho proceso sea igualmente compatible o no contradictorio con las normas constitucionales. (...)”. En: *Op. Cit.*, pp. 169-172.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>41</sup> HÄBERLE Peter. *La Garantía del Contenido Esencial de los Derechos Fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*. Madrid: Dykinson, 2003, p. 169.

derecho como prohibición y el derecho como objeto. El primero define la zona indisponible para la formulación de la ley (vinculación negativa), mientras que el segundo contenido involucra un mandato para que el legislador lo desarrolle normativamente (vinculación positiva). El primer aspecto deriva de la consideración general de los derechos subjetivos que, como expresa HABERMAS, en sentido amplio, “son derechos negativos que protegen ámbitos de acción individual al fundamentar títulos o pretensiones, judicialmente accionables, concernientes a exigir la omisión de las intervenciones no consentidas en la libertad, la vida y la propiedad de uno. (...)”<sup>42</sup>. La vinculación positiva, en cambio, hace alusión a la necesidad de desarrollar un escenario normativo con instituciones, mecanismos, vías judiciales, definiciones, etc., que permitan maximizar la irradiación de la Constitución en la realidad. En concreto, el desarrollo legal complementa y magnifica, a veces incluso posibilita, la eficacia directa de la que ya está dotado un derecho fundamental<sup>43</sup>.

En segundo lugar, la otra manifestación del carácter vinculante radica en que, en la medida en que de la vinculatoriedad a los derechos fundamentales se deriva una realización jurídica del individuo en todas las facetas de la vida en las que la propia Constitución tiene aplicación, la sujeción a éstos trasciende al ámbito privado, siendo estos derechos expresión del auto-sometimiento del pueblo a sus normas, en este caso a la norma suprema. Sobre ello merece la pena citar el análisis que hace DE DOMINGO:

---

<sup>42</sup> HABERMAS, *Op. Cit.*, 2010, p. 150. También es preciso tener en cuenta la controversia doctrinal en lo que se refiere a ese contenido indisponible de los derechos fundamentales, o contenido esencial, en el que se distinguen dos posturas la teoría la absoluta, y, por el otro, la teoría relativa. La teoría absoluta entiende el derecho fundamental a través de dos partes, una interna y otra externa. La interna es inmutable, permanente, en la que se configura el “contenido esencial” del derecho y sobre la cual está prohibida toda injerencia del Estado, representa, así, un punto nuclear. Por defecto, la parte externa del derecho es aquella en la que, según los requisitos establecidos, puede haber intromisión del poder público, en concreto del legislador. El contenido esencial de un derecho fundamental se predica de cada derecho en particular, que incluye el contenido mínimo e indispensable para garantizar los intereses protegibles del derecho y que resulta intangible para el legislador.

Por su parte, la teoría relativa no hace este seccionamiento y percibe el derecho como una realidad que podrá ser intervenida por el Estado (especialmente por el legislador) siempre que se encuentre una justificación basada en la protección de bienes jurídicos fundamentales, con lo cual el “contenido esencial” del derecho coincidirá con esta justificación, es decir, que es la necesidad de la justificación lo que lo determina. En este supuesto el contenido esencial no es una parte fija del derecho de carácter permanente, sino que varía de acuerdo con las necesidades de proteger otros bienes constitucionales y con las convicciones y situaciones jurídicas de cada momento histórico.

(Ver: HÄBERLE, Peter. *Op. Cit.*, pp. 169 y ss.; también ALEXY, Robert. *Op. Cit.*, p. 286 – 291; y DIEZ PICAZO, Luis M. *Op. Cit.*, p. 121).

<sup>43</sup> MEDINA GUERRERO, Manuel, señala: “Por ello, por más que se predique la eficacia directa e inmediata de los derechos fundamentales, puede considerarse poco menos que imprescindible la intervención del legislador para lograr plenamente el despliegue de su eficacia (...) En verdad, el legislador no se presenta ya como el enemigo de la libertad, sino como colaborador necesario para garantizar su ejercicio”. En: *La Vinculación Negativa del legislador a los Derechos Fundamentales*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, pp. 23 y 24.



“Esta posición central de los derechos fundamentales les dota de una vertiente objetiva o institucional, de manera que no son sólo un instrumento de protección del individuo frente al Estado, sino que también un <<sistema de valores>> objetivo que en cuanto tal aspira a regir en todos los ámbitos de la comunidad política. Por consiguiente, esta dimensión institucional de los derechos fundamentales refuerza su influencia en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico, lo que se reconoce como el <<efecto irradiación>> (Ausstrahlungswirkung) de los derechos fundamentales”<sup>44</sup>

Así fue como, a raíz de la Ley Fundamental de Bonn, se generó en Alemania la teoría de la denominada *Drittwirkung* de los derechos fundamentales, es decir, literalmente, de su eficacia frente a terceros, como límites del poder y también de la actuación de terceras personas, esto es, como derechos vinculantes en las relaciones entre particulares<sup>45</sup>. Y de la misma manera lo explica ANZURES al afirmar:

“Los derechos fundamentales contenidos en las Constituciones normativas de los Estados sociales y democráticos de derecho, que nacieron después de la Segunda Guerra Mundial, ya no son concebidos únicamente como límites, prerrogativas o potestades del titular del derechos

---

<sup>44</sup> DE DOMINGO, Tomás. El problema de la *Drittwirkung* de los derechos fundamentales: una aproximación desde la filosofía del derecho. En: *Derechos y libertades*. Año No. 7, No. 11, 2002, p. 253.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 256. Al respecto, DE DOMINGO hace un análisis sobre la formulación de esta teoría en el contexto alemán, y la resistencia a su aceptación por la arraigada idea originaria de los derechos fundamentales como reivindicaciones frente al poder del Estado, lo cual encontraba sustento constitucional en la medida en que la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 1.3, estableció que los derechos fundamentales vinculan a los poderes públicos, sin hacer mención de los particulares. Sin embargo, el autor pone de manifiesto el inevitable efecto irradiador de los derechos fundamentales, al punto que el Tribunal Constitucional alemán no pudo ser indiferente ante esta posibilidad. En efecto, en la emblemática sentencia *Lüth*, si bien se consideró que la función principal de los derechos fundamentales era la de asegurar las libertades individuales frente a interferencias de los poderes públicos, también estableció un orden objetivo de valores que irradia a toda la actividad del Estado. Ello significa que, en el ámbito de la jurisdicción, el juez, como representante del poder público, debe llevar a cabo una interpretación de las normas jurídicas aplicables al caso a la luz de los derechos fundamentales. Esto significa una aplicación, al menos mediata, de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, a través de los poderes públicos —el juez— que sí están directamente obligados a garantizarlos. En el caso español, comenta DE DOMINGO se ha producido mayor acuerdo en la doctrina y en la jurisprudencia sobre la vigencia inmediata de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, sin embargo la discusión termina trabándose en una interpretación constitucional sobre su justificación, sobre si el texto autoriza expresamente la aplicación en las relaciones entre particulares, o si es que no lo prohíbe expresamente. En un sentido, se encuentra el artículo 9.1 CE, que consagra la cláusula de vinculación general a la Constitución tanto de los poderes públicos como de la ciudadanía, lo que implicaría la vinculación de unos y otra a los derechos fundamentales en ella consagrados. En el otro, la cláusula específica del artículo 53.1 establece que los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos. En adelante, la doctrina española se debate entre una interpretación más amplia o más restringida en torno a estas disposiciones para defender o negar la doctrina de la *Drittwirkung*, pero en últimas, el Tribunal Constitucional español “aunque en alguna sentencia ha señalado que los derechos fundamentales tienen «al Estado por sujeto pasivo», considera que los derechos fundamentales rigen directamente en las relaciones entre particulares” (p. 261 y ss.). Sobre este tema, vid. también BILBAO UBILLOS, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997; NARANJO DE LA CRUZ, Rafael, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

(sic) respecto al poder del Estado, sino también como principios y valores objetivos de todo el ordenamiento jurídico”<sup>46</sup>.

Además de que los derechos fundamentales, en tanto normas constitucionales, tienen una calidad de vinculatoriedad absoluta, están configurados a partir de la cláusula de universalidad como derechos de todas las personas<sup>47</sup> (*todas*, en un sistema jurídico concreto). En tal contexto, la formulación de la titularidad de los derechos fundamentales en razón del criterio amplio e incluyente de la ciudadanía o mediante la cláusula general *todas las personas*, coincide con el criterio basilar de la igualdad en la democracia, que es también pilar de las constituciones del siglo XX, y que implica la igualdad en el poder entre quienes integran el pueblo. Esto, sin embargo, no obsta para que en su libertad de configuración, el constituyente establezca, de manera excepcional, límites o requisitos para efectos de relativizar o definir el acceso a ciertos derechos, en atención a motivos de razonabilidad, proporcionalidad, incluso de igualdad para proteger ciertos grupos, o por aspectos propios de cada sociedad que se definen en cada ordenamiento<sup>48</sup>.

En particular, tratándose del derecho fundamental a la participación, esta titularidad universal relativa está íntimamente relacionada con la titularidad misma del poder político, pues, en definitiva, la participación es la concreción del ejercicio del poder soberano que ostenta el pueblo entendido en sentido amplio. Pero luego es necesario tener en cuenta el concepto de ciudadanía como criterio de gradualidad de la titularidad y que define la habilitación para hacer parte de las decisiones normativas en concreto. Así las cosas, la

---

<sup>46</sup> ANZURES GURRÍA, José Juan. La eficacia horizontal de los derechos fundamentales En: *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm.22, enero junio de 2010, p. 12.

<sup>47</sup> Dice LANDA, Cesar: “El desarrollo de la fuerza normativa de la Constitución tiene en los derechos fundamentales la expresión más clara que la utopía democrático liberal ha logrado institucionalizar en el Estado y en la sociedad: la garantía de la protección y el desarrollo de los derechos de toda persona”. En: La fuerza normativa constitucional de los derechos fundamentales. En: BAZÁN Víctor, NASH, Claudio (editores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Uruguay. Konrad- Adenauer-Stiftung E.V, 2011, p. 26.

<sup>48</sup> En el caso español, tratándose de los derechos fundamentales a la libre circulación o a la petición, se hacen explícitas restricciones de nacionalidad o en razón a las funciones públicas desempeñadas, que podrían ser objeto de un análisis profundo y autónomo en relación con su naturaleza fundamental. La Constitución española establece sobre estos derechos: “Artículo 19.

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos” (subrayas fuera del texto original).

“Artículo 29.

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica” (subrayas fuera del texto original).

titularidad universal del derecho a la participación del pueblo está condicionada a la gradualidad establecida por el concepto de ciudadanía y que determina, ya en concreto, el ejercicio del derecho en relación con el acceso a puntuales mecanismos participativos definidos por los conceptos de residencia, nacionalidad, edad, y otros elementos ya analizados.

De manera que, más allá de los distintos requisitos que cada sistema pueda establecer para el acceso a una forma concreta de participación, ésta es una facultad que desborda los tradicionales mecanismos de expresión como el sufragio activo y pasivo, u otras formas eventuales de participación directa, en el sentido que sitúa a la ciudadanía, en tanto titular de la soberanía, en posición jurídica de participar activa y permanentemente en la toma de decisiones y en el control de las mismas. La condición igualitaria, entonces, justifica las medidas afirmativas a favor de personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad o desfavorecidos, de manera que puedan alcanzar el estándar de igualdad que les permita, en últimas, el mismo ejercicio del poder.

Por último, es preciso tener en cuenta que la positivización constitucional de los derechos fundamentales viene acompañada de una exigibilidad reforzada. En efecto, si la exigibilidad es una característica de los derechos en general, en el caso de los derechos fundamentales es una exigibilidad reforzada, derivada de su naturaleza constitucional. Como dice ESGUERRA, la lucha histórica de incluirlos en las constituciones se adicionó a la lucha por articular su tutela efectiva<sup>49</sup>. En tal sentido, merece la pena citar al autor:

“Por todo ello, no puede sorprender que en los últimos tiempos y a modo de constante, la preocupación primera de todo órgano constituyente haya sido casi siempre la de afirmar y garantizar eficazmente los derechos fundamentales del hombre”<sup>50</sup>.

Es lo que en términos de ZAGREBELSKY se denomina *normas constitucionales de eficacia directa*, y que hacen referencia a aquellas cuya estructura “es suficientemente concreta para poder servir de regla en casos concretos, debe ser utilizada directamente por los sujetos del ordenamiento jurídico, trátase de los jueces, de la administración pública o de particulares”.

---

<sup>49</sup>ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. *La Protección Constitucional del Ciudadano*. Bogotá: Legis, 2008, p. 3.

<sup>50</sup> *Op. Cit.*, pp. 3-4.

Lo cual las distingue, en cuanto derechos subjetivos que gozan de exigibilidad, de aquellas que, *contrario sensu*, son de aplicación indirecta y requieren de un desarrollo normativo posterior<sup>51</sup>,

Tal eficacia directa ha llevado a que se hayan previsto mecanismos concretos para la protección de los derechos fundamentales, como un reforzamiento a esta doble dimensión (derechos constitucionales y fundamentales). En efecto, el primer antecedente concreto de la eficacia reforzada de los derechos fundamentales es una herramienta anterior a la constitucionalización de los mismos: el *writ of habeas corpus*, que data de alrededor de 1679, y se configura como “un mecanismo procesal semejante a una acción, por virtud de la cual, quien hubiera sido detenido o hecho prisionero o quien obrara en su nombre, podía dirigirse ante cualquiera de los jueces de la corona o ante el King’s Bench [un tribunal o corte judicial especial de la corona inglesa]”<sup>52</sup>. De este modo se configuró jurídicamente el amparo a la libertad, un derecho que desde entonces pervivió y hoy se mantiene generalizadamente en las cartas de derechos fundamentales. Y si bien el *habeas corpus* perdura como una garantía a la libertad dentro de los procesos judiciales, se suma a los mecanismos jurídicos que las distintas constituciones prevén para la garantía de los derechos fundamentales, de manera que no queden sometidos a la misma protección administrativa y judicial que tienen los derechos en sentido lato. Así, en tanto normas constitucionales de eficacia directa y en concordancia con el alcance de su esencia de derechos de *fundamentalidad*, encuentran una garantía en su exigibilidad judicial directa.

En efecto, la protección judicial de los derechos fundamentales, o mejor dicho, destinada a garantizarlos, se propone como una de las características propias de los mismos<sup>53</sup>, aunque en cada sistema esta protección tiene sus propios rasgos. De esta manera, los mecanismos de protección son relativos: “[s]u número, su complejidad y nivel de su desarrollo varía considerablemente en función de la época, del lugar y, por supuesto, del esquema político-jurídico que prevalezca en una determinada organización social”<sup>54</sup>. Por tanto las opciones

---

<sup>51</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. La Constitución y sus normas. En: CARBONELL, Miguel (compilador). *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. México: Editorial Porrúa S.A., 2005, pp. 80-81.

<sup>52</sup> *Op. Cit.*, pp. 26-27.

<sup>53</sup> Esta protección a través de los que SANTAMARÍA PASTOR, Alfonso, denomina, dentro de la clasificación de los tipos de normas constitucionales, *normas garantizadoras*, las cuales “tienen por objeto establecer los órganos, procedimiento y principios tendientes a asegurar el respeto al texto constitucional y, en general, la observancia del sistema normativo”. En *Op. Cit.*, p. 162.

<sup>54</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. *Op. Cit.*, p. 11.

pueden ir desde el uso de los mecanismos jurisdiccionales ordinarios como en el caso estadounidense, pasando por la combinación de procedimientos ordinarios y especiales como en el caso alemán o español, hasta la creación de mecanismos de protección *ad hoc* como se pasa a ver que es el caso en el contexto colombiano.

Actualmente, algunos sistemas han optado por un mecanismo jurisdiccional de tutela de (algunos) derechos fundamentales denominado acción de amparo. En el modelo colombiano, por ejemplo, se ha desarrollado la figura de la acción de tutela, cuya importancia en el modelo constitucional se puede resaltar en los siguientes términos:

“La acción de tutela como mecanismos de protección de las libertades públicas, consistente en la orden perentoria que un juez le imparte a la autoridad pública [esto en el entendido de la expansión de los derechos fundamentales comentada recientemente] que ha lesionado o amenaza con lesionar uno de los derechos fundamentales a una persona, de modo que actúe o se abstenga de hacerlo de determinada forma, era, de tiempo atrás, una sentida necesidad de nuestro Estado de derecho”<sup>55</sup>.

A esta eficacia directa de los derechos fundamentales, con un importante contenido jurisdiccional, se ha venido a sumar el progresivo fenómeno advenedizo llamado *neoconstitucionalismo*, que introduce una nueva forma de entender la Constitución y de aplicar su contenido. Este fenómeno se asocia a un robustecimiento del alcance material de la Constitución en relación con el *constitucionalismo liberal* apegado a la idea de la división de los poderes públicos y al reconocimiento de los derechos individuales, en los términos del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>56</sup>. Ahora se aboga por un contenido material más completo, exigente e irradiador. Así se refiere CARBONELL al fenómeno constitucional que prosiguió a la Segunda Guerra Mundial, en el que se produjeron constituciones “que no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 98-99.

<sup>56</sup> “**Artículo 16.**- Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

‘materiales’ o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos”<sup>57</sup>.

Pero el desarrollo de los derechos fundamentales en el marco del *neoconstitucionalismo* no sólo se manifiesta en la consagración de más derechos, sino también en la inclusión de mecanismos de exigibilidad, reforzado además por el papel protagónico de los tribunales que precisan y expanden sus efectos<sup>58</sup>. Este fenómeno *neoconstitucionalista* se muestra explícitamente en las constituciones más recientes, particularmente en las democracias latinoamericanas, que muestran una clara distancia cuantitativa y material con los primeros momentos del constitucionalismo, apuntando hacia una nueva forma de interpretar la misma Constitución. Esta distancia se hace explícita en la exposición que hace BERNAL respecto a la caracterización del *neoconstitucionalismo* realizada por Pietro Sanchís:

“1. La Constitución es material. Está provista de un ‘denso contenido sustantivo’, conformado por normas que establecen al poder no sólo ‘cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también qué es lo que puede e incluso, a veces, qué es lo que debe decidir’.

2. La Constitución es garantizada. Su protección es encomendada a los jueces.

3. La Constitución es omnipresente. Los derechos fundamentales tienen una fuerza expansiva que irradia todo el sistema jurídico. Como consecuencia de ello, la Constitución regula plenamente la legislación (...).

4. La Constitución establece una regulación principialista. En este tipo de regulación ‘se recogen derechos (y deberes correlativos) sin especificar sus posibles colisiones, ni las condiciones de precedencia de unos sobre otros; o donde se fijan objetivos o conductas también sin establecer el umbral mínimo de cumplimiento constitucionalmente obligado (...).

5. La Constitución se aplica mediante la ponderación. La ponderación es una forma de argumentación mediante la cual se construye una jerarquía móvil entre los principios que entran en colisión, es decir, se establece cuál de los principios debe preceder de acuerdo con las circunstancias del caso concreto.

6. Esta concepción de la Constitución implica negar la posibilidad de estructurar un ‘modelo geográfico’ de relaciones entre la Constitución y la legislación, en el cual la frontera entre los

---

<sup>57</sup> CARBONELL, Miguel. El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis. En: CARBONELL, Miguel; GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (editores). *El canon neoconstitucional*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 161-162.

<sup>58</sup> Al respecto CARBONELL, Miguel, enfatiza en el conjunto de fenómenos que abarca el neoconstitucionalismo, y que “consiste en desarrollos teóricos novedosos, que parten de los textos constitucionales fuertemente sustantivos y de la práctica jurisprudencial (...)”. En: *Ibidem*, p. 164.

derechos fundamentales y la ley aparezca claramente delimitada y existan unos límites infranqueables por el Legislador y otras materias en las que este poder se puede mover con libertad (...).

7. Esta concepción de la Constitución implica, más bien, la existencia de un modelo argumentativo de relaciones entre la Constitución y la legislación. 'No hay problema jurídico que no pueda ser constitucionalizado y eso significa que debe descartarse la existencia de un mundo político separado o inmune a la influencia constitucional' (...). El modelo argumentico no distingue el mundo de la legislación del mundo constitucional, así como tampoco elimina la libertad legislativa de configuración"<sup>59</sup>.

El *neoconstitucionalismo* expresa la visión principialista expansiva que ha alcanzado la Constitución, y que en el caso de los derechos fundamentales se manifiesta en su eficacia directa en relación con su aplicación sin intermediación en cada esfera de realización del individuo, como una garantía y como una dirección del ordenamiento y su interpretación. Todo ello reforzado por la actividad permanente de la jurisdicción, en especial con los mecanismos *ad hoc* diseñados en algunos modelos constitucionales.

Vistos los anteriores aspectos, es posible establecer que los derechos fundamentales consagrados en una determinada constitución —democrática— se caracterizan por (i) ser normas de carácter supremo, que por ello determinan la validez del resto del ordenamiento y son de aplicación preferente; (ii) definir los aspectos del individuo como soberano que hace posible el principio democrático, desarrollando y positivizando así el concepto de dignidad humana; (iii) ser límites e instrumentos de control respecto de la actuación de los sujetos públicos y privados, así como directivas de optimización para los poderes públicos; (iv) ser objeto de aplicación directa sin necesidad de regulación legislativa posterior; y (v) gozar de protección jurisdiccional.

Una vez señaladas las características generales de los derechos fundamentales derivadas de su juridificación constitucional y de su especial rol dentro del cuerpo de la misma Constitución, es posible tener una idea precisa de esta categoría de derechos dentro del orden constitucional democrático. A partir de ello también se advierte que la inclusión de estos derechos viene aparejada de la importancia que la sociedad le otorga a ciertas

---

<sup>59</sup> BERNAL PULIDO, Jaime. *El neoconstitucionalismo y la normatividad del Derecho*. Colombia. Universidad Externado de Colombia, 2009, p. 80.

condiciones del ser humano que, a su vez, resultan *fundamentales* en el proceso de normativización de la respectiva Constitución, como presupuestos democráticos. Estas condiciones humanas positivizadas como derechos no son un fin en sí mismas, resultado del acto constituyente, sino que son asimismo requisito determinante para que pueda desarrollarse un proceso de normativización en lógica democrática. En tal sentido, resulta evidente la estrecha conexidad que existe entre los derechos fundamentales, el principio democrático y el proceso de constitucionalización en el cual, finalmente, serán positivizados esos mismos derechos fundamentales.

La democracia es un sistema auto-referencial, en el que el pueblo soberano dispone la norma superior. En este orden de ideas, la fuerza de los derechos fundamentales deriva de la voluntad máxima del Estado que los ha incorporado a la Constitución, que es norma de normas<sup>60</sup>. Tal relación la explica BASTIDA:

“En efecto, la democracia como mejor se articula jurídicamente es a través de un sistema constitucional autorreferencial (la Constitución como norma jurídica suprema y parámetro de reconocimiento de todas las demás normas) y dotado de positividad (sin límites materiales a su capacidad reguladora), es decir, como un sistema jurídico soberano. La razón estriba en que la democracia concentra en su esencia esas mismas cualidades que el ordenamiento jurídico precisa para ser soberano. La democracia implica, de un lado, autorreferencialidad individual (autonomía o libertad de seres iguales), y colectiva, (identificación o correspondencia entre gobernantes y gobernados) y, de otro, positividad (libertad para decidir; todo es posible y mutable si se decide por el procedimiento establecido).

(...)

El mito de la soberanía popular, que late tras la idea de democracia, su fuerza legitimadora, radica precisamente en la idea reflexiva, de autogobierno individual (libertad) y colectivo (participación en las decisiones que afectan a todos), que pretende poner de manifiesto. El mito es pernicioso en cuanto esa idea no aparezca integrada en el sistema jurídico, es decir, en cuanto la autorreferencialidad de la soberanía popular no se transmita por completo al ordenamiento para organizar su estructura y funcionamiento de manera democrática”<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, la Constitución colombiana a sí misma estableciendo la cláusula de la supremacía constitucional: “Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

<sup>61</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco. *Op. Cit.*, pp. 49-50.



Esta relación entre los derechos fundamentales y el proceso constituyente conduce a tener en cuenta la distinción que propone DIEZ PICAZO en relación con una concepción material y formal de los derechos fundamentales. La primera incluye aquellos que se reconocen a todas las personas por el hecho de serlo. Son, pues, derechos inherentes a la condición humana, por lo que destaca en ellos su contenido material que evoca la idea misma de ser humano. En la concepción formal, en cambio, se plantea una condición *iuspositivista* en la que sólo son reconocidos como fundamentales aquellos derechos consagrados en una norma supra-legal como es la Constitución, de manera que sobresale la posición jerárquica que el derecho tiene frente a la ley y al ejercicio de cualquiera de los poderes públicos<sup>62</sup>.

La concepción formal fue ya abordada previamente y es la que permite acercarse a los derechos fundamentales como normas jurídicas de la Constitución con las características que su positivización atribuye y que fueron indicadas. Por su parte, la aproximación material resulta útil para que, sin ánimo de proponer una lectura desde el iusnaturalismo<sup>63</sup>, pueda entenderse la correlación entre el proceso democrático de creación de la Constitución y las características propias de las personas que concurren a su formación, como criterio relevante en el proceso democrático que lleva, en cada caso, a la configuración constitucional de los derechos fundamentales. Para tal efecto, es preciso tener en cuenta que, como sostiene ALEXY, “es posible formular teorías muy distintas sobre los derechos fundamentales. Las teorías históricas que explican el surgimiento de los derechos fundamentales, las teorías filosóficas que se ocupan de su fundamentación, y las teorías sociológicas acerca de la función de los derechos fundamentales en el sistema social”. Incluso, el autor concluye que estas grandes categorías son sólo ejemplos, pues, “[n]o existe casi ninguna disciplina en el ámbito de las ciencias sociales que no esté en condiciones de aportar algo a la problemática de los derechos fundamentales desde sus puntos de vista y sus métodos”<sup>64</sup>. Sin embargo, para los efectos de estas líneas, dentro de una concepción normativa de los derechos

---

<sup>62</sup> DIEZ PICAZO, Luis M. *Sistema de Derechos Fundamentales*, Navarra: Aranzadi, 2008, pp. 38 y 39.

<sup>63</sup> Aunque como afirma BASTIDA, no es posible destacarse completamente del discurso *iusnaturalista*, en el sentido que “[a] pesar de este cambio radical, gran parte de la doctrina científica sigue anclada en la fundamentación antropocéntrica y iusracional de los derechos humanos; en el fondo, no se ha asimilado plenamente la idea de que la positivización constitucional de los derechos les priva de su supuesto carácter pre-estatal, de su pretendida condición natural de derechos inviolables, inalienables e imprescriptibles. Como decía Jellinek, no todos los que niegan el derecho natural están libres de sus cadenas”. En: *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>64</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 11.

fundamentales, no se pretende ahondar en la significación o explicación de los derechos fundamentales desde estas distintas perspectivas, u otras posibles, sino entender su relación simbiótica con el proceso de constitucionalización en el que son presupuestos materiales del principio democrático y, a la vez, garantías positivizadas del mismo modelo democrático.

El principio democrático parte, entonces, de una concepción mínima del ser humano que en cada sociedad se matiza y que es determinante en el proceso deliberativo de creación constitucional. Así las cosas, un análisis material desde la primera consagración de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn, y de las cartas que le siguieron en otras latitudes, permite hallar similitudes y encuentros con la Declaración de los Derechos Humanos de 1948. No puede desconocerse que este instrumento internacional es un punto de referencia para “la articulación jurídica de las exigencias morales de dignidad, libertad e igualdad de la sociedad”<sup>65</sup>. En efecto, frente a los fenómenos de violencia y vejación del ser humano y de abusos del poder, antes y durante la segunda guerra mundial, la Declaración de 1948 juridificó aspectos basilares en una nueva concepción del individuo y que se lee en su mismo prólogo alrededor del concepto de dignidad, de igualdad, valga decir de igual dignidad:

“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

(...)

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad (...)”

Esta concepción del ser humano en la que de manera generalizada concurren las pretensiones de “los pueblos de las Naciones Unidas”, es el punto de partida en cada uno de los escenarios en que se concretaría la realización de un texto constitucional y, de hecho, como se indicó, la reivindicación de la dignidad humana y su manifestación en las calidades

---

<sup>65</sup> SANCLAMENTE MACHADO, Daniela; LASPRILLA VILLALOBOS, Carlos. *El juez de tutela como arquitecto del Estado Social de Derecho*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014, p. 76.

de libertad, igualdad y el propio derecho a la participación que se incluyen en la misma Declaración son reconocimientos que de manera generalizada y común hacen parte de las cartas de derechos fundamentales en las constituciones modernas.

Bajo estos parámetros comparativos, voces de la doctrina han categorizado a los derechos humanos como el género y a los fundamentales como la especie<sup>66</sup>. De lo cual se colige que los derechos fundamentales se presentan como una concreción de los derechos humanos dentro del traje de cada Constitución<sup>67</sup>. Sin embargo, tal afirmación resulta aceptable tan sólo en el entendido de que la democratización generalizada partía de una idea compartida de ser humano, por lo que apenas se puede afirmar en relación con los derechos en los que se encuentran coincidencias, pues cada sociedad, en su libertad política, puede definir los derechos fundamentales que requiera su proceso de normativización constitucional, motivo por el cual se encuentran, además de semejanzas, derechos fundamentales propios y distintos para pueblos distintos como previamente se ejemplificó. Todo ello además de la progresiva inclusión de derechos fundamentales que no eran contemplados y que amplían la concepción de dignidad de la que partían el instrumento internacional<sup>68</sup>.

En todo caso, los puntos en contacto de los derechos fundamentales con los derechos humanos ponen de manifiesto que la constitucionalización de la democracia parte de una

---

<sup>66</sup> SANCLAMENTE MACHADO, Daniela; LASPRILLA VILLALOBOS, Carlos, exponen esta teoría. En: *Ibidem*, p. 76. Al respecto PÉREZ ROYO, Javier, se refiere al doble carácter de los derechos fundamentales, en el sentido que son “al mismo tiempo expresión de la *naturaleza humana* y de la *técnica del hombre*, esto es, *naturales* y *artificiales*”. De lo anterior, el autor destaca esta relación entre los derechos naturales y su positivización en el entendido que “[l]a dignidad del ser humano y los derechos humanos inviolables e inalienables son la base sobre la que se elevan los derechos fundamentales con las garantías ya conocidas”. Esto sin dejar de parte que, para el autor, el ejercicio de positivización constitucional ha significado una ampliación de los derechos naturales, toda vez que “[l]a constitucionalización de los derechos ha sido un instrumento de <<ampliación>> de los originarios derechos naturales del hombre. No se ha ido a menos, sino a más, como la comparación de los textos constitucionales de finales del XVIII y del XIX y los de hoy pone de manifiesto. La <<naturaleza humana >> del constituyente de los orígenes del Estado Constitucional incluía menos derechos que la <<naturaleza humana>> del constituyente del siglo XX. Por lo demás, tras las experiencias totalitarias de nuestro siglo, no creo que nadie pueda dudar de la necesidad de no bajar la guardia en lo que a reconocimiento y garantía de los derechos se refiere”. En *Op. Cit.*, p. 191.

<sup>67</sup> Toda vez que, como lo precisan SANCLAMENTE MACHADO, Daniela; LASPRILLA VILLALOBOS, Carlos: “En todo caso, la de derechos fundamentales no es una construcción conceptual cerrada y acabada de la que puedan beber todos los ordenamientos positivos; es un concepto todavía en construcción, abierto a distintas concepciones y desarrollos”. *Ibidem*, pp. 76-77.

<sup>68</sup> En este sentido, puede llamarse la atención en lo que afirma BASTIDA: “Pudiera pensarse que un sistema democrático gozaría de mayor garantía si la protección de su núcleo esencial, los derechos fundamentales, no se confía a una norma positiva, creada por el hombre, por más supremacía que tenga dentro del ordenamiento jurídico. Un renaciente iusracionalismo estimará más adecuado situar ese núcleo en una ley natural inmutable, indisponible no sólo para el legislador, sino también para el constituyente. Sin embargo, los propios principios del sistema democrático conducen a que su garantía jurídica se organice en un sistema jurídico autorreferencial y plenamente positivo, sin lastres iusnaturalistas”. En: BASTIDA FREIJEDO, Francisco L. *Op. Cit.*, p. 49.

concepción del ser dotado de ciertas calidades que, además de definirlo en abstracto, le permite afrontar un proceso de normativización de la Constitución en una lógica democrática, lógica que, por lo demás, no habría sido posible predicar del ser humano decimonónico. En este sentido, como señala HABERMAS, los derechos subjetivos “fijan los límites dentro de los que un sujeto está legitimado para afirmar libremente su voluntad”<sup>69</sup>.

En tal sentido, los derechos fundamentales consagrados en un texto constitucional, son, a la vez, y de forma autorreferencial, un presupuesto material del proceso deliberativo que da lugar a la misma Constitución. Es decir, que los derechos fundamentales terminan por ser un fenómeno co-original con el proceso constitucional bajo el principio democrático, pues configuran los presupuestos esenciales que hacen posible un proceso deliberativo democrático para la creación del sistema normativo, toda vez que las constituciones democráticas modernas se asientan en una nueva lógica del poder que se traslada desde el ente estatal hacia el individuo congregado en el pueblo<sup>70</sup>.

Esta circunstancia tiene especial relevancia en un modelo democrático, en la medida en que se crea una relación particular en el ejercicio del poder, en la que los titulares de los derechos y los ostentadores del poder se confunden en el mismo sujeto. Sobre ello dice BASTIDA:

“Puede decirse en una primera aproximación y en términos harto generales que el modelo positivista transforma los derechos humanos en derechos fundamentales. Los incorpora como un elemento esencial del sistema jurídico, que los reconoce y garantiza con la fuerza irresistible del único derecho válido, el derecho positivo, es decir, los respalda con el uso lícito de la fuerza física que ostenta en monopolio el Estado. Reclamar un derecho fundamental no consistirá en apelar sin más al respeto a un derecho natural de la persona. La apelación no tendrá virtualidad ante los poderes públicos si ese derecho no está previamente positivado, o sea, incorporado y garantizado como derecho positivo, único alegable ante los tribunales”<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, 2010, p. 147.

<sup>70</sup> Según ANZURES GURRÍA, José Juan; la concepción de los derechos fundamentales va ligada con la concepción del Estado, y el tránsito del Estado liberal al Estado Social de Derecho, acarrea la ida de los derechos fundamentales, que atenúan su naturaleza de reivindicación del individuo *contra* el poder del Estado. Dice el autor:

“La noción del derechos públicos subjetivos morirá junto con la del Estado liberal; nacerá el Estado social de derechos y con él una nueva percepción de los derechos fundamentales que se adecuará a las nuevas necesidades y formas de organización social y económica”. En: *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>71</sup> BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. *Op. Cit.*, p. 42.

En consecuencia, una concepción material de los derechos fundamentales tiene relevancia dentro del proceso de creación normativa en la medida en que la Constitución, en tanto norma jurídica, es también el resultado del autogobierno que se hace posible entre personas libres e iguales que participan en un encuentro deliberativo que da como resultado una norma, en este caso, la norma fundante y superior, en la cual, a su vez, se consagran y garantizan estas mismas calidades subjetivas. De esta manera, como indica HABERMAS, en el fenómeno de la “autolegislación” se encuentran co-originariamente la autonomía privada y pública de los individuos, expresión una y otra de aquello a lo que se viene llamando dignidad. La sustancia de los derechos del hombre se encierra entonces en las condiciones formales de la institucionalización jurídica de ese tipo de formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes, en el que la soberanía popular cobra forma jurídica<sup>72</sup>.

Así las cosas, el surgimiento de la Constitución como norma jurídica parte de la idea del individuo titular de ciertos derechos fundamentales que hacen posible la realización del principio democrático en el que se gesta el proceso constitucional que, a su vez, termina con el reconocimiento de estos derechos y la propia democracia. Lo anterior presupone una relación autorreferencial en la que la soberanía popular —presupuesto democrático— y las condiciones individuales que posicionan a los individuos dentro de un estado de libertad e igualdad política hacen posible la positivización de la democracia y de los mismos derechos fundamentales. Es decir, en la democracia, la positivización de los derechos fundamentales surge de la soberanía popular, la cual, a su vez, se fundamenta en la igualdad política de todos los individuos para disponer autónomamente sobre la producción del ordenamiento jurídico. Al respecto, HABERMAS dice que “[l]os derechos del hombre fundados en la autonomía moral del individuo sólo cobran forma positiva mediante la autonomía política de los ciudadanos”<sup>73</sup>. El pueblo, entonces, en ejercicio del poder, refuerza las calidades propias de las personas que lo componen a través del aparato jurídico y de la forma jerárquica más importante que es la Constitución. El proceso deliberativo da lugar a la primera norma constituida por el soberano popular, que incluye los derechos fundamentales, en un acto de auto-reconocimiento amparado por el principio de igualdad de los sujetos que componen al mismo titular colectivo del poder.

---

<sup>72</sup> HABERMAS, *Op. Cit.*, 2010, p. 169.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 159.

En el modelo democrático, entonces, los derechos fundamentales están legitimados por la soberanía popular. La legitimación del Derecho, en general, y de los derechos fundamentales, en particular, en tanto los contiene la Constitución, derivan del proceso democrático que supone la participación de cada individuo, como parte del pueblo, en la definición de lo que acuerden que es fundamental<sup>74</sup>. Sobre esto, HABERMAS sostiene que “[c]iertamente la fuente de toda legitimidad radica en el proceso democrático de producción del derecho y ese proceso apela a su vez al principio de soberanía popular”<sup>75</sup>. De manera que es un proceso que parte del individuo hacia el individuo.

En relación con ello, resulta útil la afirmación que hace LANDA, en el sentido que “(...) el actual concepto de la Constitución se funda en la persona humana, la finalidad y la naturaleza de sus normas iguales, en tanto no es el poder del Estado, sino la libertad de los ciudadanos el propósito de la norma suprema”<sup>76</sup>. En efecto, a partir del modelo democrático, ha desaparecido conceptualmente la amenaza del poder político, como un poder que hay que contener para proteger la dignidad de los individuos. El mismo sujeto que define los derechos fundamentales será el que ostente el poder político. En este sentido, aquello que se suele llamar dignidad humana, y que para algunas/os no es sino la autonomía, privada y pública, del individuo<sup>77</sup>, así como los aspectos que para cada sociedad la componen, no es una isla en medio del peligro, sino que pasa a ser causa y objeto de regulación por parte de las mismas personas destinatarias del ordenamiento. En términos de John Donne, quien resaltó en su poema *Las campanas doblan por tí*, que “[n]ingún hombre es una isla, completo en sí mismo. Cada hombre es una pieza del continente, una parte del todo (...) la muerte de cualquiera me disminuye, porque me encuentro unido a toda la humanidad (...)”<sup>78</sup>. De este modo, el pueblo actúa en conjunto a partir del reconocimiento de la autonomía individual y, a su vez, tampoco son escindibles los componentes de dicha autonomía, que mueven al ser humano, en cuento a tal, a que, en su concepción completa como un todo, como un ser libre, igual y políticamente activo

---

<sup>74</sup> Sobre esto, HABERMAS, Jürgen, sostiene “Ciertamente la fuente de toda legitimidad radica en el proceso democrático de producción del derechos y ese proceso apela a su vez al principio de soberanía popular”. En: *Ibidem*, p. 238.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> LANDA, CESAR. “*Op. Cit.*”, p. 26.

<sup>77</sup> RODRÍGUEZ RUIZ, Blana. ¿Identidad o autonomía? La autonomía relacional como pilar de la ciudadanía democrática”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 16, 2003, pp. 75-104.

<sup>78</sup> Aparte del poema citado por HEMINGWAY, Ernest, en su novela: *Por quién doblan las campanas*. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 1994.

se autogobierne y consagre los derechos fundamentales que ya le definen y le permitieron ejercer la acción comunicativa como poder constituyente.

La constitucionalización de la democracia presupone, en definitiva, una concepción del ser humano dotado de unas calidades individuales y políticas en condiciones de igualdad que le permita llegar, mediante una actividad deliberativa, a la normativización de la Constitución democrática que consagra los derechos fundamentales que concomitantemente permiten esta normativización. En particular, el proceso constituyente, o de normativización de la primera y superior norma del ordenamiento jurídico parte de una condición política individual que es la misma que se consagra jurídicamente en la Constitución.

Entonces cobra especial relevancia el atributo participativo —derecho a la participación— como condición política individual que permite el proceso de constitucionalización y, a su vez, la consagración de los derechos fundamentales. La participación hace posible que la primera norma jurídica sea el resultado del proceso democrático en el que la sumatoria individual legitima la voluntad general. Sobre ello, HABERMAS presenta un planteamiento claro y ordenado, al señalar que “la legitimidad de las leyes garantizadoras de la libertad tiene que encontrar una respuesta *dentro* del derecho positivo, el contrato social no puede imponer y hacer valer el <<principio del derecho>> sino ligando la formación de la voluntad política del legislador a condiciones de un *procedimiento democrático*, bajo las que los resultados producidos conforme al procedimiento expresen *per se* la voluntad concordante y el consenso racional de todos los implicados. De esta forma se anudan en el contrato social el derecho moralmente fundado del hombre a iguales libertades subjetivas y el principio de soberanía popular”<sup>79</sup>.

Así las cosas, la constitucionalización de la democracia y en este sentido de los derechos fundamentales, requieren de un proceso guiado por la autonomía política de los mismos individuos que producen el ordenamiento. Esta autonomía se expresa a través de la participación agregada que es ya expresión de la soberanía popular. De hecho, para el propio HABERMAS, los derechos fundamentales tienen un contenido político participativo preponderante. Incluso, su titularidad la asigna en términos de ciudadanía, al indicar sobre

---

<sup>79</sup> HABERMAS, *Op. Cit.*, 2010, p. 159.

ellos que “los derechos que los ciudadanos tienen que atribuirse y reconocerse mutuamente si quieren regular legítimamente su convivencia con los medios del derecho positivo”.

Solamente la participación ciudadana puede derivar en una constitución democrática y en este sentido la consagración de los derechos fundamentales es un auto-reconocimiento de sus titulares investidos del poder soberano. Participación por el proceso deliberativo que genera el consenso constitucional, de manera que “la legitimidad del derecho se basa en última instancia en un mecanismo comunicativo: como participantes en discursos racionales los miembros de una comunidad jurídica han de poder examinar si la norma de que se trate encuentra, o podría encontrar, el asentimiento de todos los posibles afectados. Por tanto, la conexión interna que buscamos entre soberanía popular y derechos del hombre consiste en que en el <<sistema de los derechos>> se recogen exactamente las condiciones bajo las que se pueden a su vez institucionalizarse jurídicamente las formas de comunicación necesarias para una producción de normas políticamente autónoma. El sistema de los derechos no puede hacerse derivar ni de una lectura moral de los derechos del hombre ni tampoco de una lectura ética de la soberanía popular, porque la autonomía privada de los ciudadanos no puede ni sobre-ordenarse ni subordinarse a su autonomía política”<sup>80</sup>.

La participación, en este sentido, además de que como los demás derechos fundamentales es principio moral que describe al individuo a través de las normas constitucionales que los garantizan, es, al mismo tiempo, la causa de estas últimas, al permitir que los individuos se expresen en sentido democrático para que puedan legitimar la misma Constitución. La cual se entiende como la primera norma, es decir, como el primer consenso integracionista que, *a posteriori*, sustenta jurídicamente el ejercicio democrático, de nuevo, a través del derecho a la participación. La participación, presupuesto indispensable de la democracia y su normativización, es asimismo una consecuencia necesaria que debe ser reconocida dentro de los derechos fundamentales.

En consecuencia, lo que hasta aquí se ha comentado sobre el concepto de los derechos fundamentales, permite anticipar un acercamiento concreto al derecho a la participación. Primero, porque el derecho a la participación, en cuanto sea reconocido como un derecho fundamental, compartirá las calidades y tendrá los alcances anteriormente descritos. Y,

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 169.



segundo, porque dentro del proceso democrático que termina por juridificar y justificar a los derechos fundamentales, la participación es, ex ante, la expresión activa del poder: su ejercicio. Así pues, a partir de este segundo comentario, y con base en lo ya explicado en la parte primera de este trabajo, podría decirse que, conceptualmente, la participación política es causa y consecuencia del modelo democrático: causa en tanto herramienta para consensuar el mismo ordenamiento germinal, y consecuencia en tanto derecho fundamental reconocido que, en últimas, será la forma de continuar ejerciéndose la soberanía popular a través del proceso democrático de toma de decisiones.

Esta situación tendrá, por tanto, una repercusión jurídica basilar a la hora de poner en marcha la democracia a través del sistema representativo, que deberá tener en cuenta, no sólo toda la lógica y las exigencias producto del principio democrático que ya ampliamente se ha explicado en los capítulos precedentes sobre la titularidad y el ejercicio del poder, sino, además, las lógicas y exigencias inherentes a la participación política en tanto derecho fundamental.

Para tal efecto, se pasará a analizar el contenido jurídico del derecho a la participación en el sistema jurídico colombiano como un ejemplo del neo-constitucionalismo que se desarrolla en Latinoamérica, en donde este tipo de Estados más jóvenes y de constituciones más recientes han dado a la participación una importancia capital en la carta de derechos fundamentales.

## Capítulo sexto

### EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Partiendo del contexto teórico recién analizado, corresponde ahora aproximarse al modelo constitucional colombiano para descifrar el contenido del derecho a la participación, lo que es igual a afirmar que se pasará a examinar cómo se ha configurado uno de los dos elementos constitutivos de la democracia: el ejercicio del poder. Este análisis, sin embargo, no puede abordarse de forma aislada de la titularidad, pues una mirada a este derecho no puede ser ajena al sujeto a quien le corresponde ejercerlo. Para lo cual, habrá que hacer una aproximación general al diseño constitucional del derecho de participación en la Carta Política colombiana y, en concreto, a la connotación pluralista del pueblo como sujeto compuesto encargado de ejercer el poder a través del derecho fundamental a la participación política.

Así las cosas, a continuación se hará una contextualización de la Constitución de 1991 en términos de pluralismo y participación, como elementos que guiaron al movimiento social que determinó el fenómeno constituyente, y como exigencias que, en últimas, serían consagradas jurídicamente en el texto constitucional.

#### **1. La Constitución de 1991: lucha y consagración de la democracia en términos de pluralismo y participación**

Como más adelante se desarrollará, la Constitución colombiana de 1991 reconoció de manera clara y expresa la democracia en términos de pluralismo y participación política. Esta situación, sin embargo, obedece al mismo origen de las democracias modernas dentro del fenómeno de constitucionalización, en donde la inclusión de la soberanía popular respondió a una reacción social y política expresada normativamente.

La lucha por el poder y su reclamación por parte del pueblo gobernado y tradicionalmente sometido, encontró en los textos constitucionales la manera de reivindicar y preservar la asignación en términos de soberanía popular. En tal sentido, y si bien, como señala PÉREZ

ROYO, “[e]l elemento *prescriptivo* debe ser lo determinante en el concepto de Constitución Política del Estado”<sup>81</sup>, no debe pasarse por alto que estas prescripciones responden a una fuerza incontenible e inevitable de *des-constituir* lo existente y constituir un orden nuevo. En este punto, el caso colombiano resulta ser ejemplo ideal de la prescripción de las reclamaciones sociales y políticas que llevaron a la Constitución de 1991. Ello se evidencia en dos elementos que guiaron el proceso constituyente y que, justamente, son las bases que en estas líneas se han descrito como el fundamento de la democracia, esto es: el pluralismo como elemento definidor del sujeto titular del poder y la participación como mecanismo individual que activa el ejercicio del poder para conformar, en estricto sentido, la voluntad general. Estos fueron los ejes de las reclamaciones sociales que, para entonces, motivaron la sustitución de la constitución de 1886 por la de 1991.

El constituyente de aquella época tenía por delante la historia bipartidista del país, y una Constitución de más de un siglo, basada en un modelo liberal representativo de soberanía nacional, con el reconocimiento de una sola religión; una Constitución en la que se desconocía la diversidad social, la existencia de comunidades indígenas o afrodescendientes, de mujeres, de población discapacitada, o de libertad de conciencia; y en la que ni se hablaba del derecho a la participación. Pero el motor para iniciar la transformación política y en consecuencia constitucional fue la indignación por la violencia que atravesaba el país y que había traspasado la escala de la guerra de guerrillas y alcanzado a la sociedad civil. Asesinatos, bombas en las ciudades, la toma del Palacio de justicia a manos del grupo guerrillero M-19, y la amenaza y muerte de candidatos presidenciales hacían de Colombia un país invivible<sup>82</sup>. Sería el magnicidio del candidato presidencial y líder popular Luis Carlos Galán Sarmiento el que determinaría la consolidación efectiva de una protesta política, que sería encarnada por un significativo movimiento estudiantil. La noche después del asesinato de Galán, este grupo protagonizó una multitudinaria marcha silenciosa en la capital de la República que terminó a las puertas del Cementerio Central: “la marcha del silencio”.

---

<sup>81</sup> PÉREZ ROYO, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 70.

<sup>82</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis, 2004, pp. 202-204.

Aunque, al inicio, los propósitos del movimiento estudiantil no eran claros ni concretos<sup>83</sup>, empezaba a tener un impacto social y a aglutinar diferentes fuerzas que serían determinantes para la futura propuesta de una asamblea constituyente<sup>84</sup>. Esta idea se materializó con la consulta popular denominada “la séptima papeleta”, organizada por el movimiento universitario (que había tomado el nombre de *Todavía podemos salvar a Colombia*<sup>85</sup>). La consulta se había denominado *séptima papeleta* porque en los comicios realizados en marzo de 1990, además de elegir (1) alcaldes, (2) diputados, (3) concejales, (4) representantes a la cámara, (5) senadores y (6) el candidato a la presidencia por el partido liberal, el movimiento estudiantil instigó a la ciudadanía a incorporar informalmente una séptima papeleta que incluyera el apoyo a la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente. La Registraduría Nacional, encargada de organizar el proceso electoral, admitió la inclusión de esta papeleta en las urnas, aunque dejó claro que no tenía obligación legal de hacer el conteo<sup>86</sup>. La iniciativa se llevó a cabo y se contabilizaron extraoficialmente más de dos millones de votos por el sí que, pese a no tener valor jurídico, determinó la consolidación del movimiento y de la idea reformista.

Meses más tarde, de cara a las elecciones presidenciales, la presencia que había logrado el movimiento atrajo muchos adeptos y el apoyo de distintos sectores (medios de comunicación, grupos económicos y políticos)<sup>87</sup>. La idea de la Asamblea Constituyente se

---

<sup>83</sup> Así lo declaran tres de los líderes del movimiento universitario en la entrevista realizada por Hollman Morris para el programa de televisión *Contravía*, emitido el 7 de abril 2005: Disponible en: <http://www.contravia.tv/Septima-Papeleta-Parte-I> (consultada el 24 de septiembre de 2012).

<sup>84</sup> CARRILLO, uno de los más significativos líderes del movimiento, gran precursor de la reforma constitucional y quien sería constituyente, explica: “Fue más una reacción de conjunto a quienes se aferraban –y hoy algunos siguen aferrados– a la violencia como expresión valedera de una supuesta posición política. Las muertes de Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro y Luis Carlos Galán fueron el factor que unió muchas voces de diferentes orígenes ideológicos para llegar a converger en el movimiento de la Séptima Papeleta. Fueron los hechos de ese fatídico 1989 los factores que gatillaron el proceso”. En: CARRILLO FLÓREZ, Fernando. *La séptima papeleta o el origen de la Constitución de 1991*. En: *Revista del Rosario*, 2002, No. 594, p. 24.

<sup>85</sup> El profesor investigador LLANO explica algunos detalles de este momento coyuntural y cómo se resolvió: “Dicho movimiento, bajo la sagaz orientación política y constitucional del entonces profesor universitario Fernando Carrillo, y en coordinación con los asesores presidenciales de Barco, los doctores Manuel José Cepeda y Rafael Pardo Rueda, acuerda el mecanismo de la denominada “Séptima papeleta” para que directamente el pueblo colombiano convocará la Asamblea Constituyente. Tal procedimiento es avalado por el Presidente Barco en su alocución del 10 de marzo de 1990 al invitar a los colombianos a votar el día siguiente por la séptima papeleta. Es así, como el 11 de marzo de 1990 se contabilizan extraoficialmente cerca de 2.235.493 votos a favor de su convocatoria. Ante semejante hecho político, se genera una dinámica de compromisos entre los precandidatos a la Presidencia de la República que rápidamente los lleva a suscribir un acuerdo para solicitar al Presidente Barco la convocatoria oficial de una Asamblea Constituyente”. En: LLANO ÁNGEL, Hernando. *La Carta del 91: ¿un consenso político ficticio?* En: *Criterio Jurídico*. V.5, 2005, p. 37. Disponible en: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/240/982> (consultada el 11 de octubre de 2015).

<sup>86</sup> Como actor de primera línea CARRILLO FLÓREZ, Fernando, señala que“(…) los votos por Colombia y por la constituyente, aunque aparecerían en las planillas firmadas por los jurados de votación el 11 de marzo, no serían contabilizados oficialmente por la Registraduría” En: *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 39-40.

había consolidado y el Presidente de la República, en ejercicio del estado de sitio que llevaba en pie hacía varios años, promulgó el Decreto 927 de 1990, por el cual ordenaba a la Registraduría que incluyera en la jornada de elección presidencial de aquel año, y contabilizara, una Tarjeta Electoral que preguntara sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Y ya desde la misma redacción del texto que contendría la tarjeta electoral, se hacía evidente la preocupación participativa, y la teleología del texto constitucional que se empezaba a preparar. Decía así aquella tarjeta electoral:

“Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una asamblea constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia

SÍ

NO”.

Como se observa, la participación se presenta como la finalidad última. Es cierto que el propósito inmediato era la conformación de una Asamblea Constituyente, pero desde su convocatoria se establece como objetivo el fortalecimiento de la democracia participativa. Así las cosas, la convocatoria a una nueva Constitución se hace con una intención democrática en el pleno significado de esta forma de gobierno, toda vez que introduce el elemento subjetivo del pluralismo al convocar a las distintas fuerzas sociales y, a su vez, con presencia de la forma de ejercicio del poder popular por excelencia: la participación.

Así, como ya lo había anunciado la tarjeta electoral, el proceso constituyente estuvo marcado por la posibilidad participativa de los más distintos sectores sociales. Y aunque también estaban los tradicionales, lo que llama la atención de esta época es la convivencia y el acuerdo entre todos ellos. Una muestra de este fenómeno participativo-pluralista fue la mesa directiva, conformada por el líder del partido liberal, el líder de uno de los movimientos conservadores, y un líder del movimiento guerrillero que recién se había desmovilizado. Y no sólo esto, en el órgano constituyente también estuvieron presentes representantes del movimiento cristiano y de los grupos indígenas, entre otros.

En este orden de ideas, la participación política había adquirido, con el respaldo electoral en la elección de los constituyentes, un contenido pluralista que permitía la participación de

varios sectores sociales, de manera que no se trataba de unos representantes que encarnaban la voz de un *todos* ficticio (como enseñaba la representación nacional), sino de una representación en sentido *descriptivo* (en los términos de Pitkin explicados en el Capítulo Cuarto) de un órgano de representación que reflejase, grosso modo, la composición social. No era, empero, que la Constituyente hubiera generado una explosión pluralista, haciendo surgir posturas diversas; más bien permitió la expresión de algunas de las maneras de vida y de intereses existentes, pero que antes no habían contado con escenarios de expresión. Y si bien algunos grupos no habían sido llevados y tenidos en cuenta para este momento, todos habían quedado incluidos con el reconocimiento jurídico que el texto constitucional hizo de la participación y del pluralismo.

Así pues, es de observarse que, en contraste con la Constitución de 1886 vigente hasta aquel momento, y que iniciaba diciendo: “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad (...)”, la Carta de 1991 comienza: “El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano (...)”. Así las cosas, la Constitución promulgada no responde a la idea de una concesión del poder, a través de una ficción en la que quién sabe qué otro poder, anterior y supremo, le entrega el poder al pueblo; en su lugar, antes bien, la *ficción* utilizada es que la Constitución se realiza por el mismo pueblo, y en ejercicio del poder soberano ejerce el primer acto de democracia posible: organizar los elementos del Estado en el texto constitucional.

Lo anterior supone que la misma creación de la Constitución se hizo de forma democrática, y a partir de ello se estableció también la democracia como forma de gobierno. Es decir, que conforme a los acontecimientos relatados al momento constituyente subyacen unas pretensiones concretas en términos de reclamación de ciertos grupos sociales a ser incluidos en la escena política. De este modo, como enseña la séptima papeleta, esta integración plural se manifiesta en términos participativos, con base en los mismos elementos sobre los cuales se basaría la constitucionalización de la democracia en la Carta de 1991.

En efecto, desde el preámbulo de ésta se hace manifiesta la configuración de la democracia colombiana a partir de los dos elementos que en estas líneas se han presentados como fundantes y definitorias de esta forma de gobierno. Reza, así, el preámbulo:

## “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991

### PREÁMBULO

#### EL PUEBLO DE COLOMBIA,

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

(...)” (subrayas fuera del texto original).

Además de incluir los elementos principales comunes de los preámbulos de las constituciones políticas, el Preámbulo de la Constitución Política de Colombia recoge así con claridad la formulación expresa de la democracia y, en específico, de sus elementos que se hacen evidentes desde la misma legitimación de una Constitución decretada, sancionada y promulgada por el pueblo, en ejercicio de su poder soberano. Sin dejar dudas, la Carta colombiana reconoce en su preámbulo al pueblo como titular del poder político e incluye, además, de manera expresa la participación como un elemento constitutivo del ordenamiento jurídico. Son, todos estos, lineamientos y anticipos de una Constitución que desarrolla tales elementos en su articulado.

En este sentido, la mención del pluralismo y la participación en el preámbulo cobra sentido como reconocimiento que inspiraría el articulado. Pero es que, además, dicha mención resulta de lo más importante por la innegable fuerza vinculante que en el modelo colombiano tiene el preámbulo, de lo cual se deriva la obligatoriedad de su contenido, pues éste “hace parte de la Constitución, lo que significa que es uno de sus componentes y no apenas una declaración formal desvinculada de su contenido”<sup>88</sup>. En este sentido, en su primer año de funcionamiento, la misma Corte Constitucional definió con claridad el carácter vinculante del preámbulo, en el siguiente sentido:

---

<sup>88</sup> HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. *Poder y Constitución. El actual constitucionalismo colombiano*. Colombia: Legis, 2001, p. 38.

“Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma —sea de índole legislativa o de otro nivel— que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios” (subrayas fuera del texto original).

De manera que el preámbulo, en cuanto parte de la Constitución, comparte con ella una de sus características principales, como es la supremacía normativa<sup>89</sup>. En consecuencia, el modelo participativo se impone como de obligatorio cumplimiento ya desde el preámbulo de la norma suprema. Además, éste tiene un importante valor dogmático en la Constitución<sup>90</sup>, como descriptor material del Estado que, efectivamente, se encuentra luego desarrollado en el cuerpo de aquella.

Todo lo anterior pasa luego a ser concretizado en los artículos del texto constitucional que consagran el pluralismo como categoría que reconoce el carácter compuesto del pueblo y de sus intereses, y, a su vez, la participación política como elemento constitutivo de la democracia, primero, y como derecho individual, después.

En relación con el primer aspecto, el artículo 1 se refiere a estos conceptos cuando describe las características del Estado:

“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (subrayas fuera del texto).

---

<sup>89</sup> Desde su primera promulgación en términos normativos, en 1787 en los Estados Unidos de América, la Constitución ha tenido un rango supremo dentro del ordenamiento. Así lo explica DE VEGA, Pedro, cuando indica: “Se ha repetido hasta la saciedad, y no sin falta de fundamento, que es en América donde por vez primera la Constitución se presenta como auténtica ley superior. Para explicar tan singular fenómeno histórico, se ha apelado a las influencias que en el proceso revolucionario de independencia tuvieron distintas líneas de pensamiento (...)”. En: *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid. Tecnos, 1985, p.38.

<sup>90</sup> Sobre ello señala HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio: “El preámbulo, para quien esto escribe, es quizá la parte de la Constitución con mayor contenido dogmático y, pese a su reducida extensión, la más rica en criterios políticos, éticos y jurídicos, de los cuales se extrae permanentemente la filosofía de la actividad estatal, en especial la de los jueces; son sus fórmulas las que expresan de manera más directa la orientación política del Estado y del sistema jurídico; en la solemne declaración que lo consigna parecen reflejados, al lado de la innovación de la fuente del Poder Constituyente, los fundamentos ideológicos y los propósitos buscados en un cierto momento de la historia nacional, pero con vocación de permanencia y efectividad”. En *Op. Cit.*, p. 37.



Esta norma establece de entrada los elementos de la democracia explicados en la parte primera del presente texto: el pluralismo que reconoce al pueblo como un sujeto real con sus diferencias; y la participación que pone en marcha el ejercicio del poder. La Constitución se apartó de una formulación estática y ficticia de la democracia, de la idea de un pueblo abstracto que sólo encuentra contenido real mediante la representación, y en su lugar reconoció el pluralismo y con él todas las implicaciones que ya se avistaron previamente, como la heterogeneidad en la composición colectiva, los distintos intereses dispersos y las diferentes verdades sociales.

*El pluralismo*, como elemento fundamental de la titularidad del poder político en el pueblo, es decir como característica de éste, se expresa jurídicamente en las distintas menciones que el texto constitucional hace del pueblo. A partir de la referencia general al pluralismo en el artículo 1, se derivan otros llamados como el del artículo 7, que señala que “[e]l Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”, y acto seguido el artículo octavo indica que “[e]s obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”. Todo lo cual se concreta en realidades específicas, como las diferencias en el idioma reconocidas por el artículo 10 que dispone: “[e]l castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas será bilingüe”.

Más allá de reconocimientos específicos como la diversidad étnica y racial (con la importancia que ello tiene en lugares de alto mestizaje como la región andina), el pluralismo determina la cláusula general de igualdad. Esto es, el derecho a que en medio de las pequeñas y grandes diferencias, la ley sea la misma para todas las personas y que, además, se promueva la intervención del Estado en aquellas situaciones donde la igualdad resulta más difícil de alcanzar. Dice el artículo 13:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

El pluralismo, entonces, pasa a redefinir la cláusula general de igualdad, a través de la dimensión material de ésta. En efecto, el artículo 13 CPC parte del contenido general de igualdad formal, subrayando que la existencia de diferencias no puede ser un motivo de discriminación ante la ley. Pero, además, incorpora el contenido de la igualdad material, que implica reconocer en las diferencias posibles situaciones de desventaja que requieran de medidas afirmativas para fomentar que, con ellas, los distintos grupos sociales se encuentren en las mismas condiciones que les permitan acceder a la igualdad formal.

Este concepto de igualdad matizado por el pluralismo se pone también de manifiesto en el ejercicio del poder, como condición esencial de la democracia, en tanto que cada individuo es componente del pueblo, **como un sujeto diferente y con igualdad de derechos**, y con el mismo poder que los otros. En tal sentido, la Corte Constitucional de Colombia indicó que el pluralismo no se restringe solamente a un mapa general de los diferentes grupos de la sociedad, pues son dos sus facetas, no excluyentes entre sí: la institucional y la ideológica. Así, explica la providencia T-527 de 1992 que la manifestación institucional del pluralismo implica el “reconocimiento de derechos a grupos y organizaciones, configurando, en la práctica, varias modalidades de titulares colectivos; dentro de los cuales se cuentan sindicatos, partidos políticos, agremiaciones profesionales, instituciones académicas, etc.”. Esta dimensión encuentra claros desarrollos en la misma Carta, verbo y gracia la diversidad étnica, la igualdad entre las distintas confesiones religiosas e iglesias, la libre asociación y la posibilidad de organizar grupos como sindicatos, movimientos políticos, etc. Y, por su parte, continúa la sentencia mencionada, a través de la faceta ideológica del pluralismo “(...) el Estado democrático permite y favorece la expresión y difusión de esa diversidad de creencias con múltiples matices, opiniones o concepciones del mundo”. Esta cara del pluralismo, a diferencia de la institucional, no se refiere a derechos y deberes colectivos, sino que se manifiesta en un plano individual, “no se trata de derechos o deberes

contemplados en abstracto, sino dirigidos a los individuos”; y se refleja en garantías como la libertad de expresión, la libertad de cultos, las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, entre otras.

Destaca en este punto la inescindible relación entre el pluralismo y la **participación**, como una manifestación de principio del concepto mismo de democracia que se concibe a partir de la titularidad del poder del pueblo —plural— y su consecuente facultad de ejercicio. De manera que la calidad pluralista requiere inevitablemente que las varias opiniones cuenten con la posibilidad de expresarse en el escenario político. Al respecto, la Sentencia C-230A de 2008 reconcilia esta necesidad del pluralismo con el reconocimiento del carácter participativo en el artículo 1 cuando establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, *democrática, participativa y pluralista (...)*” (cursiva fuera del texto). A la vez, el artículo 2 establece como uno de los fines del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la Nación”. De modo que en tal escenario constitucional la participación implica y permite “intervenir en la definición de los destinos colectivos, decidir sobre esos destinos, tener la facilidad de expresar la opinión individual, concurrir a integrar la voluntad colectiva y, en suma, adelantar actividades relacionadas con la adopción de decisiones de carácter político”<sup>91</sup>.

Al compás de lo explicado por la Corte Constitucional, la elección del modelo democrático parte de una concepción pluralista del pueblo y deriva en la consecuencia jurídica de que cada componente de esa pluralidad tenga la facultad para participar en la toma de las decisiones de gobierno. La *democracia*, entonces, es una confluencia del pluralismo como elemento que describe al titular del poder y de la *participación* como derecho subjetivo que activa a cada elemento que compone al soberano para que haga parte de la construcción y toma de las decisiones públicas. El pluralismo reconocido por la misma Constitución enmarca tal complejidad tanto a nivel colectivo como individual. Todo ello, pues, se expresa de manera tangible en el reconocimiento de un modelo participativo; de manera que se pueda contar con canales efectivos en los que la calidad plural del pueblo sea tenida en cuenta a la hora de tomar las decisiones públicas.

---

<sup>91</sup> Sentencia C-230A de 2008.

En este punto, es de capital importancia el reconocimiento y la protección del principio participativo incluido en la Constitución de 1991 y del que, como se verá más adelante con profundidad, se deriva la consagración del derecho fundamental a la participación y que reviste su contenido. La consagración de este derecho individual es una consecuencia de la estructura democrática que la Constitución define con claridad alrededor de la participación como un principio rector. En este sentido se anticipa desde el preámbulo de la Carta y posteriormente se define en el artículo 2º como uno de las finalidades del Estado:

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Cursiva fuera del texto original).

De lo anterior se desprende que la participación tiene un contenido amplio, o al menos más amplio del que había descrito jurídicamente el reconocimiento del derecho en la Declaración Universal de los Derechos Humanos , no sólo porque su materia abarca el universo más allá de la política, en la vida económica, administrativa y cultural (aunque ello podría resultar una descripción redundante si se entiende la política, tal y como aquí ya se comentó en el artículo primero, en función de la organización del poder para adoptar las decisiones de la sociedad, en relación con todos los aspectos de la misma, incluidos, el económico, administrativo y cultural). Además, esta disposición tiene un contenido capital en el sentido de que la participación se presenta como una preocupación, una dirección del Estado, quizás por la misma consciencia del constituyente de su importancia y de su dificultad de realización, pero que justifica la consagración posterior del derecho fundamental y de las demás manifestaciones particulares.

Al tenor de lo dicho, la Corte Constitucional ha indicado que la Carta Política de 1991 establece un “marco jurídico democrático de tipo participativo”<sup>92</sup>, como se lee en su preámbulo<sup>93</sup> y se reafirma con la descripción del Estado hecha en el artículo 1 como una república democrática, participativa y pluralista<sup>94</sup>. Además, dice el Tribunal Constitucional, también se revela en el artículo 2, en tanto que uno de los fines del Estado es facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que las afectan. La jurisprudencia de la Corte, entonces, destaca la democracia, en su forma participativa, como uno de los elementos estructurales del Estado, y que se encuentra vinculado con el principio de soberanía popular. Al respecto la Sentencia C-303 de 2010 señala:

“La democracia participativa es, sin lugar a dudas, un aspecto estructural e inescindible del Estado Constitucional establecido en la Constitución de 1991. Ello se verifica a partir de distintos atributos que tiene este principio, los cuales no sólo [sic] demuestran esa condición, sino que también lo vinculan con el principio de soberanía popular, que tiene idéntico carácter”.

En la Sentencia anteriormente citada, la Corte explica que la democracia participativa es, ante todo, un procedimiento determinado para la construcción de políticas públicas a partir de la vinculación de las personas afectadas; es decir, un procedimiento “dirigido a que las posturas de los individuos concernidos por determinada política incidan materialmente en la definición concreta de la misma”.

Y es que desde sus primeros pronunciamientos la Corte hace referencia a las facultades que la Constitución reconoce a favor de los individuos y grupos sociales para que puedan ejercer el poder político<sup>95</sup>. Estas facultades se concretan en diversos instrumentos que no se limitan al uso de mecanismos electorales, sino que involucran otras formas de participar en

---

<sup>92</sup> Así lo describe en la Sentencia C-089 de 1994

<sup>93</sup> “Preámbulo: el pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de la República de Colombia” (subrayas fuera del texto original).

<sup>94</sup> Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

<sup>95</sup> Sentencia C-089 de 1994: “Con respecto al ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales”.

la conformación, ejercicio y control del poder político<sup>96</sup>. En efecto, la Sentencia C-303 de 2010 hace una síntesis de la línea jurisprudencial que ha reconocido el principio participativo como uno de los soportes fundamentales del modelo democrático diseñado en la Constitución de 1991 y cuyas características de (i) esencial, (ii) transversal, y (iii) universal y expansivo, determinan que impregne todo el funcionamiento estatal. Es, en primer lugar, esencial, comenta la providencia, en cuanto condición indispensable del Estado constitucional que se ha consolidado en occidente, el cual debe contar con las instituciones y procedimientos que permitan expresar la voluntad popular más allá de la fórmula representativa liberal sustentada en la voluntad ilimitada de la mayoría. En segundo lugar, el principio democrático participativo es transversal en la medida en que su consagración cobija distintos ámbitos; como quedó ampliamente expresado en la Sentencia C-089 de 1994, la democracia participativa no se limita al aspecto electoral sino que tiene alcance en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial, y, además, en algunos aspectos trasciende a la vida privada<sup>97</sup>. Por último, el principio

---

<sup>96</sup> Sentencia C-180 de 1994: “El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida

(...)

En efecto, el concepto inicial que restringía los derechos políticos a "elegir y ser elegido", se supera y adiciona con otra importante dimensión del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. A saber, la facultad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.”

Sentencia C-089 de 1994: “Los instrumentos de participación democrática garantizados por la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”.

<sup>97</sup> De manera explícita la Sentencia C-084 de 1994:

“En cuanto al ejercicio de la función administrativa, se deberá dar participación efectiva a la mujer en los niveles decisorios de la administración (CP art. 40-7). Por mandato constitucional, el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (CP art. 270).

Mención especial merece la proyección de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos. Al Estado, con la participación de los particulares y de la comunidad, le ha sido confiado el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social (CP art. 48) y la prestación del servicio público de la salud (CP art. 49). La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación (CP art. 68) y el fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación (CP art. 41), son signos distintivos del servicio público de la educación. En general, la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios públicos deberán ser determinadas por ley (CP art. 369), de manera que se haga realidad la participación de los miembros de la comunidad en las decisiones que más directamente los afectan.

En lo que concierne a la rama legislativa del poder público, se otorga a los grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional (CP art. 155) y de participar a través de organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones sobre control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (CP art. 78).

La democratización de la función pública también se extiende a la administración de justicia. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de esta función en condición de conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir

democrático participativo es universal y expansivo en el sentido de que (universal) involucra varios escenarios tanto públicos como privados, y (expansivo) porque va ampliándose progresivamente en nuevos ámbitos y afianzando su vigencia en los existentes<sup>98</sup>.

---

fallos en derecho o en equidad (CP art. 116). Cabe resaltar la expansión de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de constitucionalidad. Estos no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexequibilidad sino que se mantienen y refuerzan permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (CP arts. 241 y 242).

En lo que respecta al régimen territorial, la Constitución hace extensivo el principio democrático a la órbita departamental y municipal, mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (CP arts. 303 y 314), la realización de consultas populares a iniciativa de los respectivos jefes del ente territorial (CP art. 105), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (CP art. 314), la participación de las juntas administradoras locales en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la conformación y el gobierno de sus territorios, especialmente en lo que se refiere a la explotación de los recursos naturales (CP arts. 229 y 230).

En materia económica, presupuestal y de planeación, también ha operado un fenómeno de proliferación de espacios y mecanismos de participación democrática. Superando el dualismo entre capital y trabajo, la Constitución otorga al legislador la posibilidad de establecer estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas (CP art. 57). El Estado, por su parte, en los procesos de privatización de las entidades en las que tiene participación, deberá tomar las medidas conducentes para democratizar la titularidad de las acciones (CP art. 60). Igualmente, es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (CP art. 64), y garantizar la igualdad de oportunidades en el uso del espectro electromagnético, interviniendo para evitar prácticas monopolísticas (CP art. 75). De manera deliberada, el Constituyente ha buscado la democratización de la sociedad colombiana y la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (CP arts. 1º y 13), al acoger como criterio para la distribución del gasto público y la participación en los ingresos corrientes de la Nación, aquél que tiene en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (CP arts. 350 y 357). Por su parte, el Legislador es responsable de la determinación de los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (CP art. 342). A su vez, diversos sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales integrarán, junto con representantes de las entidades territoriales el Consejo Nacional de Planeación, organismo de carácter consultivo y foro para la discusión del plan nacional de desarrollo (CP art. 340).

En cuanto a la democratización de las organizaciones privadas, la Constitución exige de los colegios de profesionales, de los sindicatos y de los gremios una estructura interna y un funcionamiento acordes con los principios democráticos (CP arts. 26 y 39), y asimismo obliga a las organizaciones deportivas a adoptar una estructura y propiedad democráticas (CP art. 52). Es deber del Estado contribuir a la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, de manera que se ejerza un control y vigilancia más efectivos de la gestión pública desarrollada por aquéllas (CP art. 103).

El afianzamiento del principio democrático, inspira la disposición de la Constitución que permite a los empleados públicos - que no ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, o desempeñen ciertos cargos - participar en las actividades de los partidos y movimientos, para lo cual se deben observar las condiciones que señale la ley (CP art. 127).

El principio de democracia participativa no sólo informa el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al **status** de deber constitucional de la persona y del ciudadano (CP art. 95-5). De otra parte, la igualdad de derechos y deberes de la pareja, se erige como fundamento de las relaciones familiares, fomentando el respeto recíproco y castigando cualquier forma de violencia destructiva de su armonía y unidad (CP art. 42). Adicionalmente, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes, en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (CP art. 45).

El Legislador, en fin, está llamado a garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones que puedan afectar el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano (CP art. 79)”.  
98 “La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender que el **principio democrático** que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El **principio democrático** es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de

Este principio participativo, que parece una cuestión indiscutible en una forma democrática de gobierno, encuentra su reto más importante a la hora de ponerse en acción, esto es, en la articulación de mecanismos de participación en la toma de decisiones políticas, cuyo escenario natural es la representación. Allí, la democracia tiene que reconciliar el principio participativo con el hecho de que no sea el pueblo quien tome las decisiones directamente. En este contexto, se empiezan a evidenciar las primeras fisuras teóricas que darán lugar, como se verá más adelante, a las pragmáticas. Es el caso de la Sentencia C-141 de 2000, en la que se realizó el control de constitucionalidad a una reforma de la Constitución por medio de la cual se pretendía permitir un segundo periodo de reelección presidencial consecutivo. Para ello la Corte Constitucional realizó una valoración sobre si tal reforma determinaba una desnaturalización de la democracia, para lo cual hizo previamente una consideración sobre los elementos de ésta y su manifestación representativa.

En el referido fallo, la Corte hizo una aproximación general al origen del poder en la democracia, distinguiendo el concepto de soberanía nacional del de soberanía popular, en función de en quién reside la titularidad. Ésta reside, en el primer supuesto, en la nación “edificada con fundamento en las tradiciones y en los rasgos culturales o sociológicos compartidos por los asociados, descendientes de un grupo humano que, por generaciones, ha habitado un territorio, forjado una misma historia y transmitido a la posteridad una serie de características generadoras de una identidad que se construye con base en el pasado, las costumbres, el idioma, las creencias y los idearios o aspiraciones comunes”<sup>99</sup>. Conforme a esto, la representación resultaba una consecuencia necesaria, pues “[l]a nación que condensa todo ese proceso es, necesariamente, un ente abstracto y, como no puede actuar por sí misma, requiere de representantes elegidos y autónomos que, en atención al bien común, la interpreten y expresen su parecer”<sup>100</sup>. Por su parte, para explicar la soberanía popular la Corte Constitucional hizo uso de la teoría del poder fraccionado, según la cual, “cada uno de los asociados es titular de una parte de la soberanía, fracción idéntica a la que pertenece a los restantes miembros del cuerpo político, individualmente considerados, quienes

---

ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción” (negritas del original). En la Sentencia C-089 de 1994.

<sup>99</sup> Consideración 6.2.1.2.1.

<sup>100</sup> *Ibidem*.



participan de la soberanía en medida proporcional a la totalidad de los asociados”<sup>101</sup>. A partir de ello, el Tribunal concluye que el ejercicio de esta soberanía es necesariamente directo, pues “el asociado que se hace representar se anula a sí mismo como soberano y cuando el tamaño y la complejidad del Estado torna indispensable la delegación, el delegado o mandatario debe actuar con estricto ceñimiento a un mandato acordado con antelación y esencialmente revocable si su actuación no se sujeta a los términos en que le fue conferido”<sup>102</sup>.

De la anterior distinción es posible leer la complejidad con que la Corte introduce la relación democracia – representación. Formula la cuestión a partir del ejercicio, suponiendo que el ejercicio representativo es propio de la soberanía nacional, mientras que el directo lo es de la soberanía popular, lo que le lleva a una encrucijada conceptual cuando se enfrenta a un modelo en el que se reconozca, a la vez, la soberanía popular y el ejercicio representativo. Esta confusión termina por resolverla indicando que el constituyente colombiano, en el artículo 3 de la C.P., había optado por un modelo mixto al reconocer una y otra en los siguientes términos: “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes en los términos que la Constitución establece”.

El problema es que en modo alguno puede pensarse en un modelo mixto, pues antes hay que partir de la distinción de principio realizada en el capítulo tercero, entre la soberanía nacional y la soberanía popular, en cuanto al sujeto titular del poder, y luego volver sobre el hecho de que la representación es una herramienta para el ejercicio de la soberanía. El concepto de soberanía como poder supremo no resiste la posibilidad de una combinación entre la soberanía del ente nación y del ente popular, por lo que no resulta de recibo señalar un modelo mixto entre soberanía nacional y popular en razón al uso de la representación. Esta es una herramienta que puede usarse o no, sólo que en la designación de la soberanía nacional el carácter abstracto del sujeto titular del poder exige necesariamente usar un mecanismo de expresión de su voluntad a través de una herramienta como es la representación. Esto último ha podido llevar a una asociación directa entre soberanía nacional y representación, pero no puede olvidarse que, incluso, el

---

<sup>101</sup> *Ibidem.*

<sup>102</sup> *Ibidem.*

concepto representativo había sido usado previamente por Hobbes en favor de la monarquía absoluta. En cambio, en el escenario de la soberanía popular la realidad del sujeto titular del poder permite que se abra la posibilidad al ejercicio directo o indirecto, por lo que solo allí es posible hablar de un tipo de mixtura, sí, pero de mixtura, no en la titularidad, sino en el ejercicio de la soberanía. Es lo que plantea el artículo 3º de la Constitución Colombiana, el cual es tajantemente claro al establecer, sin posibilidad de mixtura, el modelo de soberanía popular, al tiempo que prevé la posibilidad de combinar su ejercicio directo y representativo como fórmulas de expresión de una misma voluntad soberana.

Lo anterior pone de manifiesto que, no obstante los rezagos conceptuales de la representación como epicentro del modelo democrático original, el fenómeno constitucional moderno expresado en el caso concreto de la Carta Política colombiana ha resuelto esta complejidad con el mandato expreso de la democracia en términos pluralistas y participativos, lo cual sugiere, de entrada, la subordinación normativa de la representación como una herramienta pragmática a su servicio.

La visión amplificada de la participación, dice la Corte, determina que la democracia en la Constitución vaya más allá de la representación —del modelo liberal—e involucre la posibilidad de que las personas puedan intervenir directamente en las decisiones que les afectan. “Este modelo, por ende, incorpora mayores competencias y garantías que la democracia representativa imperante en el modelo constitucional anterior, puesto que no reduce la actuación del ciudadano a la concurrencia a las elecciones y al ejercicio del derecho al sufragio, sino que prevé como parámetro mismo de legitimidad de la actuación estatal, y en ciertos eventos de los particulares, a la participación activa de los afectados”<sup>103</sup>. De manera que la figura representativa también toma distancia del modelo liberal, pues la participación activa de la ciudadanía genera un vínculo permanente entre sujetos representantes y representados que permita, en últimas, que en los escenarios de decisión estén presentes los intereses dispersos de la sociedad para que se pueda expresar la voluntad general a través de consensos integracionistas.

---

<sup>103</sup> Sentencia C-303 de 2010.

En este orden de ideas, corresponde pasar a analizar el contenido jurídico de la participación en la Constitución de 1991, como un derecho de carácter fundamental reconocido expresamente y las implicaciones jurídico-constitucionales que se derivarán para el proceso de toma de decisiones basado principalmente en un modelo representativo de partidos políticos.

## **2. Artículo 40. El derecho fundamental a la participación política**

El marco jurídico democrático de tipo participativo y su implicación subjetiva en los miembros del pueblo se concreta, finalmente, en la consagración del derecho a la participación y que el constituyente incluyó en el Título II *De los derechos, las garantías y los deberes*; concretamente en el Capítulo I, *De los derechos fundamentales*, y en los siguientes términos:

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

Se pasará, a continuación, a analizar cuál es el contenido que, a partir de la norma y su interpretación constitucional, se establece del derecho a la participación política. Para lo cual se abordarán cuatro aspectos particulares: (2.1) la titularidad del derecho, (2.2.) el contenido del derecho propiamente dicho, (2.3.) algunas formas para hacerlo efectivo, y (2.4.) algunos mecanismos de participación en particular.

## 2.1. La titularidad del derecho

El artículo 40 establece que *todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político...*, lo que de entrada plantea una primera característica del derecho en relación con la titularidad que se expresa en función de la ciudadanía. Esto marca una clara diferencia con el primer referente que tiene la participación política en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el derecho de *toda persona a participar en el gobierno de su país*. Sin embargo, esta distinción cobra sentido si se tiene en cuenta lo dicho en el capítulo primero (numeral 2.1.) sobre el concepto de ciudadanía y su integración de nuevos conceptos y fenómenos, de manera que con el concepto de ciudadanía se ubica la participación en un contexto preciso en el que una *persona* tiene un vínculo determinado con el Estado. La ciudadanía, se indicó, ha superado los criterios pétreos de la nacionalidad, o de requisito para el ejercicio de las facultades electorales, para entenderse como sinónimo de estatuto participativo, un estatuto cuya definición incorpora un criterio de igualdad que permite definirla en función del vínculo político que cada individuo tenga con el Estado, de su afectación por las decisiones que se adopten dentro de éste. Vínculo que tiene un carácter gradual según la relación subjetiva con el Estado.

Así es que un concepto amplio de ciudadanía ha venido integrándose en la aplicación concreta de derechos como es el caso del derecho a la participación, pues no es una situación exclusiva del sistema colombiano que la titularidad del derecho sea expresada en términos de ciudadanía. Vale la pena rescatar el caso español que consagra el derecho en el artículo 23 CE, con la fórmula: *los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos*<sup>104</sup>. Se trata, según ha concretado el Tribunal Constitucional, de un derecho de

---

<sup>104</sup> Artículo 23.

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

participación política entendida ésta en sentido estricto, de manera que todas las manifestaciones participativas no son una expresión puramente del derecho fundamental constitucional. Antes bien, “para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23.1 C.E., habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del art. 23.1 C.E. y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos”<sup>105</sup>. Pues bien, en relación con este derecho de participación política en sentido estricto, que incluye una lectura del derecho como ejercicio del poder político solamente en relación con el llamado “al pueblo como titular de ese poder”, la Constitución española incorpora una cláusula interpretativa del término *ciudadanía* en su artículo 13.2, cuando regula los derechos de las personas extranjeras, al establecer:

“Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales” (subraya fuera del texto original, y señalada en razón a que ese elemento fue incluido en la reforma constitucional de 1992).

Es decir que no obstante que el artículo 23 fija la titularidad del derecho a la participación política en términos de ciudadanía, sin limitación alguna, la citada disposición hace una exclusión concreta en el caso de las personas extranjeras, excluyéndoles de la titularidad de los derechos del artículo 23 que no son otros que “participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”. En este sentido, no ser titulares de la participación política, significa una exclusión del concepto de ciudadanía, omitiendo con ello que las personas extranjeras puedan mantener vínculos políticos con el Estado español. Lo anterior presenta una incompatibilidad con el concepto de ciudadanía gradual que, como se explicó en el Capítulo Primero, desborda los conceptos de nacionalidad o de

---

2. Así mismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes

<sup>105</sup> Sentencia 119 de 1995. Fundamento jurídico 5.

capacidad electoral, como atributo político de quienes integran el pueblo por mantener diversos vínculos políticos con el Estado.

Incluso, esta restricción constitucional se hacía más severa antes de que se reformara la Constitución española el 27 de agosto de 1992, pues su texto original solamente preveía el derecho de sufragio activo para las personas extranjeras pero no el pasivo. En concordancia con ello, en su Declaración 1/1992, el Tribunal Constitucional declaró que el artículo 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea resultaba contrario a la Constitución por cuanto allí se reconocía el derecho al sufragio, en sus dos dimensiones, a favor de miembros de la comunidad residentes en cualquier Estado parte. Sin embargo, en dicha Declaración el Tribunal dejó claridad en el sentido de que la restricción para las personas extranjeras no derivaba del derecho a la participación en sí mismo, sino de una falta de capacidad incluida por el artículo 13.2. En tal declaratoria el Tribunal indicó:

“La redacción del precepto evidencia, sin embargo, en virtud de su remisión a la Ley, que la Constitución no consagra aquí un derecho a ocupar cargos y funciones públicas, sino simplemente la prohibición de que el Legislador pueda regular el acceso a tales cargos y funciones en términos discriminatorios, pues, como repetidamente hemos afirmado, el precepto en cuestión es una concreción del principio general de igualdad.

En cuanto que la interdicción de la discriminación se refiere, según la letra del artículo, sólo a los ciudadanos, es obvio que del mismo no se deriva prohibición alguna, ni de que el derecho otorgado a éstos por las leyes se extienda también a quienes no lo son, ni que al prever el modo de acceso a cargos o funciones públicas determinadas se establezcan condiciones distintas para los ciudadanos y los que no lo son.

En relación con el sufragio pasivo, el art. 23.2 no contiene, por tanto, ninguna norma que excluya a los extranjeros del acceso a cargos y funciones públicas. En efecto, no es el art. 23 el precepto que en nuestra Constitución establece los límites subjetivos determinantes de la extensión de la titularidad de los derechos fundamentales a los no nacionales. En nuestra Constitución dicha norma, atinente a este requisito de la capacidad, no es el art. 23, sino el art.13, en cuyo primer párrafo se procede a extender a los extranjeros el ejercicio de todas las libertades públicas reconocidas en el Título I de la C.E. en los términos que establezcan los

Tratados y la Ley. Esta extensión se ve exceptuada por la cláusula del art. 13.2 que excluye de ella determinados derechos reconocidos en el art. 23, restringidos, en consecuencia, únicamente a los españoles. Pero esa exclusión no deriva, por tanto, de las previsiones del art. 23, que por sí mismo no prohíbe que los derechos así reconocidos puedan extenderse, por Ley o Tratado, a los ciudadanos de la Unión Europea. No cabe, por tanto, estimar que la previsión del futuro art. 8 B, 1, del T.C.E. contradiga el art. 23 C.E., haciendo necesario recurrir al procedimiento del art. 168 C.E.”<sup>106</sup> (subrayas fuera del texto original).

Sin embargo, a partir de la reforma mencionada, el artículo 13.2 CE ofrece una lectura muy particular en términos de ciudadanía, toda vez que, si bien parte de una exclusión general del derecho a la participación para personas extranjeras, incluye la posibilidad de un tipo de ejercicio a través del sufragio activo y pasivo. Ello es importante porque, si bien el sufragio no es la única manifestación del derecho fundamental a la participación, es una importante expresión del mismo. Con ello, se llega a concluir que, en expresión de un criterio amplio de ciudadanía gradual tal como se desarrolló en el Capítulo Primero y Segundo, las personas extranjeras manifiestan su ciudadanía cuando concurren al escenario electoral local.

Tal dificultad parece encontrar respuesta si se parte del hecho de que el propio concepto de ciudadanía se encuentra en un proceso de ajuste, de coordinación necesaria con el principio democrático. Así, el artículo 13.2 puede significar una ampliación de la titularidad del derecho a la participación hacia sujetos que, en principio, no se encontraban incluidos en el concepto de ciudadanía liberal entendida como sinónimo de nacionalidad y que no resulta del todo extraña en una Constitución que se forjó entre la decisión democrática y los rezagos de un modelo pre-constitucional nacionalista. Estas tensiones se hacen evidentes al punto que el mismo artículo 23 reconoce el derecho fundamental a la participación bajo la titularidad de la ciudadanía a partir de un criterio universal, sin exclusión alguna. Es el artículo 13.2 el que hace una exclusión expresa o, desde otra perspectiva, una inclusión de las personas extranjeras en un escenario participativo de no poca relevancia (el sufragio), que anteriormente estaba reservado exclusivamente a sujetos nacionales.

Frente a este complejo escenario, el artículo 9.2 CE arroja mayor claridad sobre el punto:

---

<sup>106</sup> Declaración 1/1992. Fundamento Jurídico 3.

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (subrayas fuera del texto original).

A diferencia del artículo 23 que está incluido en el título “De los derechos y deberes fundamentales”, el artículo 9.2 no reconoce un derecho, pues hace parte del Título Preliminar en el que se define el modelo constitucional y, en particular, enuncia algunos de los fines del Estado. En tal contexto el principio incluido en esta disposición, a diferencia de la perspectiva incluida en la primera parte del artículo 13.2 y la inicial interpretación restrictiva del derecho a la participación por parte del Tribunal Constitucional, otorga un contenido amplio de la titularidad de la participación, identificándola con toda la ciudadanía, sin excepciones ni matices. Entonces, aun sin tutelar la participación como un derecho fundamental, se obliga a los poderes públicos a promoverla en términos omnicomprendidos, tanto en su alcance subjetivo como objetivo, como una facultad que abarca a todas las personas (a todas las personas sujetas a la Constitución española) y se puede manifestar en los distintos ámbitos sociales, como apenas resulta natural en un gobierno democrático. Todo lo cual va dirigiendo la tendencia a reconfigurar el sufragio — que es una las expresiones más claras y evidentes de la participación— más allá de la simple nacionalidad.

En este orden de ideas, si bien en un sentido opuesto, se promulgó la Ley 2/2011, por la cual se modifican algunos aspectos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General — LOREG—, dentro de los cuales, como reza en su preámbulo, uno de los propósitos era seguir una recomendación del Consejo de Estado en el sentido de “unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, tal y como dispone el artículo 140 de la Constitución Española”. En consecuencia, dentro de las modificaciones normativas se incluyó, como requisito para participar en las elecciones locales, figurar en el Censo de Españoles Residentes en España<sup>107</sup>. A partir de ello, el Tribunal Constitucional rescató esta tendencia a desligar el sufragio del concepto de nacionalidad y estrecharlo con el de residencia, en una nueva concepción de las personas extranjeras y, en todo caso, de la ciudadanía. En términos del Tribunal:

---

<sup>107</sup> Apartado 3, artículo 2, de la LOREG, incluido en la reforma legal.



“Hasta la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2011 se ha venido reconociendo a los españoles residentes en el extranjero el derecho de sufragio activo en los distintos procesos electorales. Ha de dejarse constancia, no obstante, de las tendencias contemporáneas que buscan, en cierta medida, disociar la nacionalidad del derecho de sufragio en las elecciones locales y su progresiva vinculación a la residencia y a la vecindad, habida cuenta de la relevante importancia del fenómeno migratorio. Es por ello, que desde distintas instancias se ha considerado que dicha vinculación, a la vez que conduce a plantearse, por un lado, la posibilidad de reconocer y ampliar el derecho de sufragio de los extranjeros residentes en los distintos municipios en las elecciones locales, por otro lado, llevaría a restringir el de los españoles que no residen efectivamente en los mismos”<sup>108</sup> (subrayas fuera del texto original).

A la vista de esto, RODRÍGUEZ RUIZ<sup>109</sup>, se refiere a la lectura que cabe hacerse del concepto de ciudadanía en el marco del modelo constitucional español, toda vez que, en principio, se plantea una distinción en tanto que en el artículo 9.2 CE se formula en sentido amplio, en todos los aspectos de la vida, más allá del político, en la que parecen caber todos los individuos, mientras que en el artículo 23 CE, se refiere a la participación política entendida en sentido estricto, con un titular del derecho circunscrito a la ciudadanía, entendida a su vez en términos formales, con base en criterios de nacionalidad (artículo 13.2). La autora concluye que una lectura sistemática de estas normas determina que, por lo general y por defecto, la Constitución española usa el término ciudadanía en sentido amplio, como estatuto participativo, en lo que ella llama su *dimensión sustantiva*, que no se restringe por el criterio de nacionalidad, sino que incluye en dicho estatuto a todas las personas que se vean afectadas por el poder político del Estado indiferentemente de su identidad territorial, respondiendo a un criterio de igualdad que va más allá de dicha identidad. Es esta dimensión de ciudadanía la que incorpora el artículo 9.2, al consagrar la obligación de los poderes públicos de *remover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*, de lo cual se deriva, dice la autora:

---

<sup>108</sup> Sentencia 153 de 2014. Fundamento jurídico 3.

<sup>109</sup> RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. Participación, nacionalidad y ciudadanía. El estatuto participativo de las personas extranjeras en Andalucía. En: RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (Coord.). *Los derechos de participación de la población inmigrante asentada en Andalucía*. Granada: Editorial Comares, 2015, pp. 60 y ss.

“(…) que no cabe promover la libertad e igualdad de todas las personas sin promover al mismo tiempo la igual capacidad de esas mismas personas de participar en la vida pública de forma también libre e igual. Debe pues entenderse que, con base en el artículo 9.2 CE, la participación que los poderes públicos tienen la obligación de promover es la de la ciudadanía entendida en términos sustantivos”<sup>110</sup>.

Esto se complementa, dice RODRÍGUEZ RUIZ, con el reconocimiento de derechos de las personas extranjeras en distintos campos, por lo que “[e]n definitiva, la Constitución se refiere a la ciudadanía en su dimensión sustantiva, llevándola más allá de los límites que marca la ciudadanía en su dimensión formal, entendida como sinónimo de nacionalidad. Estos límites sólo juegan un papel en la definición que el artículo 13.2 CE hace de la titularidad de los derechos de participación política en sentido estricto reconocidos en el artículo 23 CE, y aun aquí no sin permitir excepciones en el ámbito de las elecciones locales para las personas extranjeras residentes en nuestro territorio, atendiendo a criterios de reciprocidad”<sup>111</sup>.

El acercamiento del Tribunal Constitucional español a la participación política en su manifestación del sufragio se basa, en definitiva, en una versión amplia del concepto de ciudadanía y de la titularidad del derecho a la participación que se compadece con la naturaleza misma de la democracia a la que en estas líneas se ha hecho referencia. La participación política, como ejercicio del poder, se apoya en el concepto amplio y gradual de ciudadanía que coincide con el criterio de pueblo en términos de la relación que cualquier individuo —nacional o extranjero— pueda tener con el poder del Estado y que en ciertos eventos implicará una agregación de quienes, como personas extranjeras, si bien están excluidas de ciertos escenarios participativos, sean incluidas en aquellos en los que resulten afectados. Con todo, no deja de resultar cuestionable la exclusión absoluta que recoge el artículo 13.2 en relación con todos los derechos derivados del artículo 23 (la participación política en estricto sentido), lo que parece incoherente con el modelo democrático y el concepto de ciudadanía de la Carta española. Sin duda este es un aspecto que merecería una revisión a cargo del poder de reforma, aunque ya por la vía de la interpretación puedan fijarse los derroteros inclusivos implícitos en la misma democracia.

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 63-64.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 61.

Así las cosas, en la Constitución española la ciudadanía adquiere un significado abarcador, desvinculado de viejas definiciones en razón de requisitos subjetivos y que se concreta en la vinculación real de personas concretas con el poder político, como condición de su estatuto participativo. Ciertamente, dicha vinculación es gradual según el sujeto y sus vínculos políticos y resulta mayor en el caso de las personas nacionales, muy especialmente para las nacionales residentes, que tendrán en consecuencia mayor acceso a la participación que las residentes no nacionales o las nacionales no residentes, como se indicó previamente a la luz de la modificación de la LOREG y de la jurisprudencia constitucional. Pero ello no excluye que aquélla esté también al alcance de unas y de otras, siempre en función de su respectiva afectación por las decisiones que pueda tomar el poder político del Estado.

Lo anterior determina que, lo que en principio podría parecer un elemento restrictivo de la titularidad del derecho, cuando se formula la titularidad en función de la ciudadanía en lugar de contener la cláusula de universalidad de *todas las personas*, propia de los derechos humanos<sup>112</sup>, resulta ser una garantía del principio de igualdad a través de la participación política, a partir de una relación gradual con el poder político. Reconocer su titularidad a la ciudadanía en los términos entendidos desde la Primera Parte, significa dejar de lado las restricciones a la participación características del Estado liberal burgués, de manera que la posición social, el género u otra facultad política dejan de determinar la facultad participativa. Incluso la nacionalidad deja, por sí misma, de ser determinante. Es la condición de ciudadano y de ciudadana la que permite integrar la voluntad general según las características del vínculo político en cada caso. Una condición a la que cabe atribuir un contenido más amplio del que le imponen los límites de nacionalidad o de la *ciudadanía* entendida en términos decimonónicos, un contenido que, en su gradualidad, permite que para ciertas decisiones normativas se incluyan a personas que antes estaban excluidas de manera absoluta, sin perjuicio de que la gradualidad determine que no puedan participar en otros escenarios. Así, esta gradualidad que resulta ser, en términos generales más incluyente que los conceptos clásicos, superados, de nacionalidad y de ciudadanía, también es relativa en atención a los vínculos políticos tejidos por cada persona, lo que, sin embargo, no

---

<sup>112</sup> En la consagración del derecho a la participación se hizo esta especificación de la titularidad en la ciudadanía, que no se hace en otros como, por ejemplo, en el derecho contenido en el artículo 16 de la CPC al enunciar: “[t]odas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad (...)”.

modifica la cláusula de igualdad en aquellos escenarios en que los sujetos están habilitados para participar. Es en tal estadio, una vez la gradualidad determina quiénes están habilitados para participar en una determinada decisión, que tiene cabida la afirmación del profesor PÉREZ ROYO, en el sentido de que cuando un individuo ejerce el derecho de participación pasa a ser, con sus particularidades, diferencias e intereses dispersos frente a los demás, ciudadano igual a todos los demás—que se encuentran en el mismo grado de ciudadanía—, sin distinción alguna<sup>113</sup>, entrando todos a conformar por igual (materialmente) la voluntad general.

Al igual que en el caso de la norma española, la titularidad del derecho consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia (CPC) está definida por la ciudadanía. Lo cual lleva a entenderla con el contenido dinámico y gradual que este término ha adquirido en los sistemas democráticos. En primer lugar, debe tenerse presente que, también en Colombia, el derecho a la participación política tiene la calidad de fundamental, de manera que, como se vio en el preludio teórico a esta Tercera Parte, en principio involucra una titularidad universal, en el sentido que *todas las personas* (en cuanto pueblo en sentido amplio) tienen el derecho a participar en el gobierno de su país, con la gradualidad que quepa en los casos particulares. Hacerlo es, además, presupuesto indispensable para la positivización de la democracia y para su funcionamiento desde la participación de quienes se someten a la cláusula del autogobierno. Se crea así un vínculo político de participación y gobierno que individualiza el ejercicio del poder.

Por otro lado, la participación tiene un rol mayúsculo en el mismo sistema jurídico democrático y su cláusula de igualdad, en el sentido que, como también ya se indicó, la titularidad del poder está asignada a un sujeto político que integra diferentes realidades en

---

<sup>113</sup> Dice textualmente el autor: “Esta condición exclusivamente ciudadana del derecho de participación lo diferencia de todos los demás. Es el único en el que los individuos, al ejercerlo, no podemos diferenciarnos unos de otros. El ejercicio del derecho de participación política no admite la diferencia. Todos somos exactamente iguales. En los demás derechos todos los ciudadanos somos iguales en lo que a la titularidad se refiere. Pero en su ejercicio cada uno es diferente. La titularidad expresa la ciudadanía, esto es, la diferencia. En el derecho de participación somos exactamente iguales todos tanto en la titularidad como en el ejercicio. Aunque ejerzamos individualmente el derecho, nuestro ejercicio no es expresión de nuestra individualidad sino únicamente de nuestra condición de ciudadano. Somos fracciones anónimas de un cuerpo electoral único que constituye la voluntad general. No podemos dejar de serlo. A través del ejercicio del derecho de participación política, directamente o a través de representantes, cancelamos voluntariamente nuestra individualidad y afirmamos nuestra ciudadanía. EL voluntariamente es importante, ya que podemos afirmar nuestra individualidad negándonos a participar. Pero esta es la única forma en que podemos hacerlo. EL derecho de participación política no admite más forma de afirmación de la individualidad que la negación del ejercicio del derecho”. En: PÉREZ ROYO, Javier. *Op. Cit.* p. 460.

términos de pluralismo, que diferencia a sus integrantes pero que les iguala al darles parte en la construcción de la voluntad general, que se materializa jurídicamente en un derecho concreto. En estos términos, vale la pena recordar el ya referido artículo 3 CPC que describe con claridad la relación entre titularidad del poder y sus formas de ejercicio, en el siguiente sentido:

“Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (subrayas fuera del texto original).

Así las cosas, antes de ahondar en las particularidades que la Carta establece en relación con la titularidad del derecho a participar, la disposición citada parte del criterio de universalidad de la soberanía del pueblo de donde emana el poder. De ahí deriva, por tanto, el primer derecho democrático, que se concreta en la positivización de la potestad de autogobierno de la sociedad. Es un punto de partida común que no tolera quiebres de igualdad, aunque posteriormente pueda configurarse la titularidad en términos de ciudadanía con respuestas graduales a diferentes situaciones y relación políticas.

Ahora bien, la titularidad del derecho es una fórmula general que abarca a toda la ciudadanía entendida en sentido amplio como expresión del artículo 3 de la Constitución; otra cosa distinta será la puesta en marcha de la participación en situaciones particulares y los requisitos que cada ordenamiento puede establecer para ejercer los mecanismos concretos. En efecto, cada sistema democrático puede establecer criterios y requisitos para el acceso puntual a ciertas manifestaciones de la participación, o lo que en términos del mismo artículo 40 CPC se puede entender como mecanismos de participación.

Es éste el punto de partida que debemos asumir al aproximarnos a la titularidad del derecho a la participación, al enfrentarnos a algunas figuras incluidas en la Constitución de Colombia que podrían llevarnos a cuestionar el mismo concepto de ciudadanía. Para ello se hace imprescindible abordar el Capítulo 2 del Título III, denominado “De la Ciudadanía”, y que la define en las dos únicas normas que contiene este capítulo:

“Artículo 98. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación.

Parágrafo. Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años.

Artículo 99. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”.

Como se observa, estas normas no se ocupan de realizar una definición del concepto de ciudadanía o de su alcance general. En ambos casos, se refieren a aspectos relacionados con la misma, dando por sentada su existencia. Así, el artículo 98 contiene dos aproximaciones a la ciudadanía en relación con la nacionalidad y con la mayoría de edad. En el primer caso, establece una situación en que la pérdida de la nacionalidad afecta a la ciudadanía, al punto que se afecta la titularidad misma del derecho a la participación. En el segundo caso, se establece un presupuesto o requisito específico para *ejercer* la ciudadanía en relación con la mayoría de edad. Ambos aspectos generan dificultades que serán tratadas a continuación. El artículo 99, por su parte, introduce restricciones al ejercicio de manifestaciones concretas de la participación (sufragio activo y pasivo, y ocupar cargos públicos), a partir de lo que el artículo 98 había definido como ciudadanía en ejercicio con la mayoría de edad. Se hace ahora necesario analizar una y otra disposición para, así, obtener una visión completa de la titularidad del derecho a la participación en términos de ciudadanía, desde su concepción general o amplia descrita en el artículo 3 CPC y las precisiones hechas en el primer capítulo de este escrito, hasta sus matices en las distintas relaciones de poder.

Llama la atención, para empezar, que la relación entre nacionalidad y ciudadanía incluida en el primer párrafo del artículo 98 CPC puede generar las mismas tensiones que se señalaron en el sistema español. Si bien uno de los componentes de la ciudadanía es la nacionalidad, en el sentido que determina ciertos grados del vínculo con el poder político, no resulta acertado asimilar completamente estos conceptos en reminiscencia al modelo decimonónico. Ahora bien, a diferencia del artículo 13.2 CE, el artículo 98 CPC no hace una exclusión expresa de las personas extranjeras, aunque pueda entenderse implícitamente. Así,

al destacar la importancia que tiene en el ejercicio del poder el vínculo nacional, a tal punto que con perder ésta se pierde la ciudadanía, cabe entender que sin nacionalidad no hay ciudadanía. Una conclusión en este sentido implicaría la restricción en la titularidad del derecho a la participación, que no es compatible con el principio de soberanía popular ampliamente comentado.

A su turno, el parágrafo del mismo artículo 98 CPC incluye una restricción al ejercicio de la ciudadanía, en el sentido que sólo puede ejercerse con la mayoría de edad. Leída la disposición jurídica en su conjunto, podría llevar a que la titularidad del derecho a la participación (ciudadanía) se adquiere con la nacionalidad y se ejerce con la mayoría de edad. Habrá que examinar esta situación con atención para evitar confusiones y, sobre todo, contradicciones con el principio democrático.

Inicialmente el artículo 98 CPC parece sugerir que las personas extranjeras están excluidas del concepto de ciudadanía, con lo cual se restringiría la titularidad por el elemento de la nacionalidad. Sin embargo, la misma Carta va desarrollando el concepto de gradualidad de la ciudadanía, como sucede en el modelo español. El artículo 100 CPC da una primera luz al respecto:

“Artículo 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital” (subrayas fuera del texto original).

El aparte resaltado parece importado directamente del artículo 13.2 de la Constitución de España, al incluir una limitación a la titularidad de los derechos políticos en razón de la nacionalidad. Lo cual, como ya se ha reiterado, no resulta compatible con la configuración del poder político (artículo 3 CPC), con el carácter fundamental del derecho a la

participación (artículo 40 CPC) e incluso con el principio y derecho a la igualdad que fundamenta la democracia (artículo 13)<sup>114</sup> y que no tolera distinciones de este tipo. En efecto, la Corte Constitucional se ha referido al trato igualitario de las personas extranjeras y al hecho de que tienen “derechos y deberes correlativos”<sup>115</sup> y, ante todo, se destaca el reconocimiento de los derechos fundamentales a todas las personas con independencia de su nacionalidad. En estos términos en la Sentencia C-1259 de 2001, en concordancia con lo ya establecido en la Sentencia T-215 de 1996<sup>116</sup>, se indica:

“Precisamente por ello, la Corte, en reiterados pronunciamientos ha expuesto que si bien a la condición jurídica de extranjero es consustancial la imposición de deberes, como contrapartida de los derechos reconocidos, su regulación no puede concebirse de tal manera que se propicie el desconocimiento de sus derechos fundamentales pues en el constitucionalismo éstos son un límite a la discrecionalidad con que cuenta el Estado para regular el ingreso y permanencia de extranjeros a su territorio”.

Tal reconocimiento de derechos fundamentales como presupuesto basilar de la democracia, sin discriminación alguna, dentro de los que hace parte el derecho a la participación, ensambla un modelo de ejercicio del poder inclusivo en el caso de los extranjeros que requiere armonizarse con el artículo 100 CPC. Por todo ello resulta claro que esta disposición no puede leerse como una exclusión general de la ciudadanía de una parte del pueblo, pueblo que, como se indicó al analizar el caso español, trasciende los límites de la nacionalidad y de la edad. Más bien, si partimos de una idea de ciudadanía gradual que comprende a las personas extranjeras, el artículo citado de la Constitución colombiana establece un criterio de gradualidad de la ciudadanía, según el cual, por sus vínculos políticos, las personas extranjeras son ciertamente titulares del derecho a la participación en sentido amplio para la conformación, ejercicio y control del poder político, pero se ubican en un grado de ciudadanía que determina que estén llamadas a participar en ciertas

---

<sup>114</sup> “Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

<sup>115</sup> Sentencia C-1259 de 2001, fundamento 4 de la parte considerativa.

<sup>116</sup> En esta oportunidad la Corte señaló que “al respecto de la condición jurídica del extranjero en cuanto hace a los derechos constitucionales fundamentales y ante las garantías constitucionales concedidas a los nacionales.



decisiones y en otras no, como una decisión de la potestad de configuración del poder constituyente. Así, el nivel de ciudadanía determina que las personas extranjeras puedan acceder a ciertos escenarios participativos, definidos por los requisitos razonables y en armonía con el derecho a la igualdad que establece el constituyente. Sobre ello la Corte ha señalado:

“El artículo 13 consagra la obligación del Estado de tratar a todos en igualdad de condiciones. Obviamente, esta norma no significa que no se puedan formular diferenciaciones en el momento de regular los distintos ámbitos en los que se desarrolla la convivencia, sino que opera a la manera de un principio general de acción del Estado, que implica que siempre debe existir una justificación razonable para el establecimiento de tratos diferenciados. No en todos los casos el derecho de igualdad opera de la misma manera y con similar arraigo para los nacionales y los extranjeros. Ello implica que cuando las autoridades debatan acerca del tratamiento que se debe brindar a los extranjeros en una situación particular, para el efecto de preservar el derecho de igualdad, habrán de determinar en primera instancia cuál es el ámbito en el que se establece la regulación, con el objeto de esclarecer si éste permite realizar diferenciaciones entre los extranjeros y los nacionales. Por lo tanto, la intensidad del examen de igualdad sobre casos en los que estén comprometidos los derechos de los extranjeros dependerá del tipo de derecho y de la situación concreta por analizar”

En este contexto, el ejercicio del poder político determinado por las participaciones individuales está condicionado por la ciudadanía gradual, que permite la participación de los sujetos en el mismo nivel en condiciones de igualdad. Así el grado de ciudadanía habilita y restringe la participación en ciertos contextos, como es el caso del sufragio, que es un ejemplo muy ilustrativo en el que las personas extranjeras pueden votar en unas determinadas elecciones pero no en otras. Es decir que la ciudadanía gradual restringe y habilita el acceso al derecho a la participación en las situaciones concretas. Es el caso de los llamados derechos *ius honorum* para ocupar ciertos cargos o dignidades, que han sido reservados por el constituyente a personas colombianas por nacimiento (v.g. Presidente de la República, congresista o magistratura de las altas cortes<sup>117</sup>). Igualmente, el artículo 100 CPC prevé una restricción concreta pero que, en concordancia con el modelo democrático-garantista, en modo alguno supone una privación de uno de los derechos fundamentales. La disposición se refiere más bien a una limitación de nacionalidad dirigida específicamente

---

<sup>117</sup> Artículos de la Constitución: 191, 172 y 232 y 255, respectivamente.

al acceso a los derechos denominados *políticos*, como una manifestación muy concreta de la participación en determinadas decisiones que requiere un grado mayor de ciudadanía. Según aclara PÉREZ ESCOBAR, estos derechos políticos son: “el *ius suffragii*, o sea el derecho de participar en las elecciones, y el *ius honorum*, o sea el derecho a ocupar cargos que llevan anexa autoridad o jurisdicción, ya sea por elección o por nombramiento”. En consecuencia, es de entenderse que el artículo 100 CPC establece un requisito de nacionalidad para acceder a la participación en ciertos escenarios de toma de decisiones, o lo que es igual, que restringe ciertas expresiones particulares de la participación, lo que no significa negar la ciudadanía en abstracto sino ubicarla con la graduación política del caso. Siguiendo al autor, no obstante la limitación general, el artículo 100 CPC dispone que por vía legal se les pueda conceder ciertos derechos políticos relacionados con el derecho de voto en las elecciones y consultas populares del nivel municipal o distrital<sup>118</sup>, en una clara manifestación de la importancia de la participación de todas las personas en los asuntos que les afecte y que en el plano municipal resulta evidente. Es, por tanto, antes que una exclusión de titularidad de la ciudadanía en general, una inclusión de las personas extranjeras en la misma a partir del concepto de ciudadanía que se gradúa con efectos en el acceso puntual a escenarios concretos de participación que antiguamente estaban proscritos. Adicionalmente, nada parece obstar para que las personas extranjeras también participen en los demás asuntos relacionados con la representación en el nivel local, en el control de las autoridades o en la proposición y construcción de las decisiones públicas derivadas del mandato al que, por demás, han concurrido con el sufragio. Todos ellos escenarios habilitados por el grado de ciudadanía que les corresponde.

Así las cosas, la consecuencia de la pérdida de la nacionalidad que prevé el artículo 98 CPC implica una *pérdida relativa* de la ciudadanía en relación con el mayor vínculo que tiene una persona nacional con el poder político en Colombia y la restricción en distintos escenarios de participación, pero no conlleva a que una persona, ahora no nacional, residente en el país sea un fantasma político. Esta sanción derivará en una situación equiparable a la de cualquier persona extranjera residente que tenga ciertos derechos participativos derivados del concepto ampliado de ciudadanía en los términos comentados.

---

<sup>118</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Op. Cit.*, pp.274 y 275.

En el mismo sentido, cuando el artículo 98 CPC indica que “la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años”, está agregando un requisito de edad que determina la restricción participativa para unos escenarios específicos, lo que no implica que en términos absolutos las personas menores de edad sean excluidas de plano del concepto de pueblo como sujetos autogobernantes, En modo alguno afecta ni a la soberanía popular ni a la condición de ciudadanas o ciudadanos en sentido amplio, pues, de entenderse como un límite absoluto al derecho fundamental a la participación, llevaría a la conclusión de que, de facto, la titularidad del poder estaría en suspenso hasta la mayoría de edad, lo que impediría cualquier tipo de participación en la construcción de la voluntad popular por una parte de la población que es destinataria del ordenamiento jurídico, y que tiene intereses políticos legítimos como integrantes del pueblo.

Así, el requisito de la edad, como el de nacionalidad, establece límites a la participación en ciertos escenarios como consecuencia del grado de ciudadanía que determina la minoría de edad, pero que no niega el carácter político de una parte del pueblo, suponiendo, por lo demás, una limitación tan solo para el acceso a ciertas expresiones participativas. Así sucede con el derecho al sufragio que, de manera generalizada en los distintos ordenamientos, se limita por un criterio de edad. Éste es, por tanto, un elemento habilitante en relación con algunas manifestaciones de la participación. Lo cual responde a la intención de evitar que en el sistema electoral participen sujetos que, por su minoría de edad, puedan estar sometidos a presiones y manipulaciones, constituyendo así una protección para que el sistema electoral esté desprovisto de manifestaciones que no sean libres y por ende den resultados desviados.

Lo anterior no significa que los sujetos menores de edad estén excluidos de la ciudadanía y, con ella, de la participación política en otros escenarios. Ni siquiera están excluidos totalmente de la práctica electoral, pues su ciudadanía, si bien no les habilita para sufragar, si permite que participen en otros espacios, incluso dentro de la misma dinámica electoral, como exigir información, cuestionar, expresarse sobre las candidaturas y de alguna manera ejercer cierto tipo de presión como sujetos activos y como destinatarios de las políticas que deben ser adoptadas en la colegiatura legislativa. Asimismo, no debe olvidarse que las personas menores de edad son ciudadanas en el grado respectivo y que el derecho al sufragio solamente se encuentra temporalmente suspendido. Este es el mismo fenómeno que se presenta en el caso de las personas que, de conformidad con el artículo 52 del

Código Penal, por una sentencia penal están privadas ejercer los derechos indicados en el artículo 99 CPC (al sufragio, a ser elegida y a desempeñar cargos públicos). Aunque su derecho al sufragio resulta temporalmente suspendido, se mantienen otras manifestaciones del derecho a la participación<sup>119</sup>. En estos términos, la Corte Constitucional, al decidir sobre la admisión de una demanda de inconstitucionalidad de un presidiario, señaló que si bien la pena puede traer ciertas limitaciones civiles y políticas, ello no implicaba una nulidad absoluta, en el caso de los derechos políticos. Y es que “hacerlo [neutralizar totalmente sus libertades políticas] implicaría suspenderle a un ciudadano su ciudadanía; es decir, su condición de titular activo de derechos políticos, pese a que la Carta no lo admite”<sup>120</sup>. En este escenario la Corte interpreta la Constitución en el sentido amplio que se viene comentando, al dejar la ciudadanía como una condición propia de la titularidad del poder y los ejercicios participativos concretos subordinados a ciertos requisitos o, en este caso, a restricciones.

En tales términos, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-292 de 2003, abordó lo concerniente al alcance de la ciudadanía en la Constitución. En concreto se refirió a los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública, contemplados en el artículo 270 CPC<sup>121</sup>. A tal efecto, el alto Tribunal pasó a tener en cuenta la cláusula general contenida en el artículo 2, en el que se establece el ejercicio a la participación sin restricciones absolutas. Merece la pena citar a la Corte:

“El artículo 2 de la Carta establece como deber estatal ‘facilitar la participación de **todos** en las decisiones que los afectan y en la vida... administrativa... de la nación’. La Constitución, al establecer el principio de participación, no lo restringe, como lo hace en los artículos 40 y 270

---

<sup>119</sup> El artículo 52 del Código Penal referido a las penas accesorias establece en el párrafo tercero que: “En todo caso, la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley [...]. Frente a esta disposición, la Corte Constitucional ha entendido que parte de los derechos políticos es el derecho de sufragio, de manera que en virtud del artículo 99 de la Constitución, que prevé la posibilidad de suspensión de la ciudadanía, y que, conforme a la misma disposición la ciudadanía es presupuesto para ejercer el derecho de sufragio, ergo, la suspensión de este derecho particular era una consecuencia compatible con la Carta. Lo que contrasta con el hecho de que no sucede lo mismo con las personas detenidas pero aún no condenadas, que conforme al artículo 57 de la Ley Penitenciaria (65 de 1993), si podían sufragar en el recinto penitenciario, pues la suspensión del derecho no se deriva de la reclusión en sí misma sino de los efectos de la sentencia condenatoria. Cfr. Sentencias: C-394 de 1995, C-581 de 2001 y C-329 de 2003, entre otras.

<sup>120</sup> Consideración 55.2.

<sup>121</sup> Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

de la Carta, a los ciudadanos. Ello obliga a considerar la necesidad de armonizar las distintas disposiciones constitucionales”. (Resaltado del texto original).

A partir de ello, dice el Tribunal, la concepción de la ciudadanía como un atributo que se adquiere a los 18 años “implicaría que aquellos mecanismos de participación previstos para los ciudadanos estarían vedados para los menores de edad. Con todo, la expresión ciudadanía no tiene un sentido unívoco”. De modo que la concepción gradual de *ciudadanía* puede llevar, en algunos casos, a contener requisitos concretos para el acceso a determinadas expresiones participativas, sin que ello niegue el contenido amplio de *pueblo*, ni de participación política como componente del ejercicio del poder, los cuales se expresan en distintas manifestaciones. Al respecto dice la Corte:

“Si bien de ordinario se entiende ciudadanía como expresión que alude a la obtención de derechos políticos, también es utilizado como denominador de aquellas personas que no cumplen funciones estatales. Inclusive es posible que se utilice como sinónimo de pueblo de Colombia” (subrayas fuera del texto original).

De hecho, en el paso del tiempo estas discusiones ya se han superado al punto que el concepto de ciudadanía es aplicado directamente en escenarios que tradicionalmente se habrían excluido como el caso de la minoría de edad que, además, ha sido objeto de regulación legal específica que permita su participación efectiva. En este contexto en el año 2013 se profirió la Ley Estatutaria 1622 “por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”, y cuyo objeto refleja con claridad la comprensión de la ciudadanía como un criterio que desborda los viejos y rígidos estándares:

“Artículo 1º. OBJETO. Establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país” (subrayas fuera del texto original).

De todo ello cabe concluir que el concepto de ciudadanía, aspecto definidor de la acción política del pueblo como titular del poder político, no puede restringirse por aspectos como la mayoría de edad, o incluso los estándares de la nacionalidad, criterios que responden a otras finalidades. En este punto, conviene llamar la atención sobre la preponderancia que la figura representativa tiene en las constituciones modernas, por lo menos en el caso colombiano, y sobre cómo ello la ha convertido en el referente a la hora de consagrarse en la Constitución una institución tan amplia como la ciudadanía, identificándola con frecuencia con una de sus manifestaciones: el sufragio. Así lo reconoce la Corte Constitucional en la misma providencia, no sin antes destacar la connotación participativa preferente del concepto de ciudadanía:

“Esta interpretación guarda estrecha relación con el diseño del sistema democrático adoptado por el constituyente. La primacía relativa de la democracia representativa, a la cual se le reserva los procesos de toma de decisiones vinculantes, explica que el concepto de ciudadanía esté directamente unido a un derecho político y, por lo mismo, reservado para quienes ostenten la calidad de nacionales y mayores de edad. Se trata de privilegiar, en este orden de ideas, una supuesta capacidad para comprender lo global y la calidad de colombiano. Lo mismo no se presenta en el ámbito de la democracia participativa en lo que al momento del control respecta. Dada la ausencia de toma de decisiones de espectro o alcance nacional o territorial, sino el enfrentamiento de problemas puntuales, resulta razonable asumir que el ciudadano no sólo es el nacional mayor de edad, sino todo aquel que tenga un genuino interés en ver realizados los propósitos constitucionales del Estado, frente a un programa, contrato o actividad concreta”.

En dicho fallo, la Corte Constitucional hace una clara distinción que resulta de la máxima importancia. Establece que la representación, como una manifestación de la participación, puede acogerse a ciertos límites que respondan a la naturaleza de la figura. Por tanto, cabría admitir este tipo de requisitos para el ejercicio del sufragio o para ejercer un cargo público. Sin embargo, esta puntual limitación de una manifestación concreta de la ciudadanía no resulta extensible a otras expresiones de la participación política. Antes bien, según lo visto, la ciudadanía gradual permite extender el concepto genérico de participación política como expresión del ejercicio de la soberanía popular a escenarios y mecanismos que se encuentran disponibles y que antiguamente se encontraban vetados totalmente o para ciertas personas, y que ahora son asequibles sin atender a un concepto absoluto de

titularidad (ciudadanía) de todo o nada, aunque, en todo caso, sometidos a los límites constitucionales relativos que definen la gradualidad de la ciudadanía.

La participación política traspasa pues el campo electoral e involucra a todas las personas que forman parte del cuerpo titular del poder. A tal aspecto se refirió la Corte Constitucional en la Sentencia T-637 de 2001, al decir que el modelo constitucional acogido en 1991 tiene una concepción distinta de la ciudadanía. Abandona una función meramente electoral que ocupaba en el modelo de democracia representativa liberal, cuyo papel se limitaba a elegir a quienes sí estaban en capacidad de ocuparse de los asuntos del Estado, para pasar a un sistema que le otorga el derecho a participar en las decisiones públicas. Una democracia de tipo participativo, continúa el fallo, asume un concepto de ciudadanía más amplio, cuyas facultades no son meramente electorales, sino decisorias. Todo ello sin perjuicio de que, como se ha indicado, acceso a algunas manifestaciones del derecho de participación puedan limitarse a determinados sectores de la ciudadanía en razón de la gradualidad de la ciudadanía.

En términos estrictamente democráticos y según se contiene en la jurisprudencia constitucional, cabe concluir que el concepto amplio de ciudadanía se manifiesta en el planteamiento general del derecho cuando el artículo 40 CPC dispone que “[t]odo *ciudadano* tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. Este artículo describe así la titularidad del poder público a que se refiere el artículo 3 CPC y la concreta como un derecho fundamental —individual—cuyo reconocimiento **político** no admite restricciones. Por su parte, las posibilidades de participación o mecanismos concretos que de manera indicativa presenta a continuación el mismo artículo, cuando establece que “[p]ara hacer efectivo este derecho puede [...]”, son manifestaciones concretas del derecho, a cuyo acceso responde la gradualidad de la ciudadanía. Nada obsta pues para que se configuren restricciones **jurídicas** por voluntad del constituyente, tal y como sucede con el ejercicio del derecho al sufragio, al cual pueden acceder de manera general las personas nacionales y mayores de edad sin limitaciones particulares, pero que en graduaciones menores, como en el caso de menores de edad, no pueden acceder temporalmente, o como en el caso de las personas extranjeras que están habilitadas a sufragar en determinadas decisiones, y así, según cada mecanismo.

De lo anterior se deduce que el artículo 99 CPC, al disponer que la ciudadanía es una calidad indispensable para ejercer el derecho al sufragio activo y pasivo, y para desempeñar cargos públicos, carece de toda relevancia. Y ello en dos sentidos. En primer lugar, porque tanto para esos derechos participativos como para el resto, la ciudadanía es el elemento legitimador que determina la titularidad del derecho a la participación en sentido amplio, por tanto, también en eventos puntuales con los requisitos que se establezcan para el ejercicio. En segundo lugar, porque la disposición parece partir de una condición de “ciudadano” ligada al límite de edad, cuando en realidad éste se asocia, no al derecho a la participación política, sino al ejercicio de aquellas de sus expresiones allí incluidas, y ello en razón a la importancia que pueden tener estas expresiones en un sistema eminentemente representativo. Sólo así tiene sentido jurídico esta disposición. Lo tiene, esto es, como expresión de la libertad de configuración que cada ordenamiento se reserva en relación con la ejecución de las formas de participación, con base en la premisa de que, si bien *toda persona ciudadana* es potencial titular del derecho, ciertas expresiones del mismo requieren de algunas calidades definidas por la ciudadanía gradual.

En este contexto, debemos tener presente que, a la hora de abordar la ciudadanía como elemento que determina la titularidad de los derechos de participación política, cualquier conflicto interpretativo en torno a los criterios que definen la gradualidad en términos de restricciones a ciertos sujetos, debe resolverse a favor de los elementos constitutivos de la democracia y de la concepción amplia de la titularidad del poder en cabeza del pueblo, como lo exige tanto la teoría democrática desarrollada en el Capítulo Primero de este texto, y como lo hace la misma Constitución colombiana al referirse a un sistema democrático en términos de pluralismo y participación política. Asimismo debe observarse el artículo 2 de la CPC, que establece de manera amplia y generalizada que una de las finalidades del Estado es “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, facilitar la participación *de todos/as en las decisiones que los/las afectan* es un deber del Estado orientado a garantizar la subsistencia del mismo en cuanto Estado democrático. De modo que, en principio, la norma contempla un sujeto activo universal en los términos de *facilitar la participación de todos*.



En todo caso, resulta claro que los artículos 98 y 99 CPC que comprenden el capítulo de la Constitución denominado “De la ciudadanía” son una parcial aproximación a la institución, que no agota el concepto de soberanía popular ni el principio democrático. En efecto, y como ya se vio, otras disposiciones de la misma Constitución amplían el alcance de la titularidad del derecho a la participación. En los artículos 98 y 99 parece haber una preocupación distinta y parcial, orientada a establecer requisitos para el ejercicio concreto del derecho a elegir y ser elegida/o, como un rezago de las condiciones de ciudadanía y del concepto de participación del modelo liberal. Así las cosas, resulta admisible que el acceso a ciertos derechos relacionados con la participación política —pero que no la agotan— sea sometido a unos requisitos concretos derivados de aquel concepto parcial de ciudadanía que proponen las normas mencionadas, sin que eso suponga reducir los contenidos amplios titularidad y participación política como fundamento de la democracia, y con ello el ejercicio universal que viene a ser asimilado por la progresiva modulación del concepto de ciudadanía y el afianzamiento de la democracia.

En consecuencia, al igual que sucede en el caso español, estas normas —el artículo 40 en consonancia con el 98 y el 99— han de ser entendidas a la luz del sistema democrático y la función de la participación política como elemento esencial de la misma democracia. Debe entenderse pues que el artículo 40 CPC también incorpora una cláusula de titularidad general, que permite hacer una lectura armónica del concepto de ciudadanía en los términos de pueblo y soberanía que ya han sido explicados como elemento que define la titularidad del derecho de participación. Y es que, según todo lo visto hasta este punto, este derecho parecería estéril si no tuviera un carácter universal, si condujese a seccionar la participación del pueblo en el ejercicio de la soberanía, reservándola a una parte del mismo<sup>122</sup>.

En este contexto, podría llegarse a admitir, como se indicó previamente, que ciertas manifestaciones específicas de la participación incluidas en el listado del artículo 40 pueden encontrar limitaciones a través de determinados requisitos, sin que con ello se afecte el concepto de ciudadanía ni la calidad de cada persona como ciudadana. Todo lo contrario,

---

<sup>122</sup> Lo que, además, no encuentra respuesta en el proceso constituyente que partió del reconocimiento de la diversidad y de la inclusión de los distintos sectores sociales que en tiempos pasados habían sido desconocidos, apartados por los sectores políticos tradicionales e, incluso, ilegales como el caso del movimiento guerrillero que pasó a constituir un partido político con altos niveles de apoyo electoral, al punto que compartió la presidencia de la Asamblea Nacional Constituyente.

ello supone una expresión de su contenido dinámico que permite la inclusión de los sujetos que al resultar gobernados deben también gobernar. Así, no es de recibo que la participación política, en términos generales, sea de nuevo restringida como en el pasado a un sector de la población, cuando el concepto de pueblo en la democracia es amplio, en el sentido en el que el propio artículo 3 CPC lo reconoce.

Analizado el aspecto de la titularidad, puede decirse que el artículo 40 CPC se divide en dos partes: la consagración del derecho a la participación propiamente dicha y la formulación de algunos mecanismos de ejercicio del derecho. Situaciones que se pasarán a comentar a continuación.

## **2.2. El derecho propiamente dicho**

Cuando el artículo 40 CPC dispone que la ciudadanía tiene el *derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*, se observa que, en principio, la Constitución colombiana le da un contenido más amplio a la participación de lo que, por ejemplo, hizo la Declaración de Derechos Humanos al conceder el derecho a participar en el gobierno. En efecto, el artículo se refiere al poder político como un concepto más general y luego incluye distintas facultades en razón a la *conformación*, el *ejercicio*, y el *control* del poder político. Sin embargo, lo que parece una mayor potestad participativa, deriva en una confusión conceptual que no puede pasarse por alto y que, incluso, podría derivar en una restricción de la participación a su manifestación indirecta.

Para empezar, la contrariedad surge del hecho de que el artículo parece concebir al poder político como un fenómeno ajeno a la participación, en relación con el cual la ciudadanía tiene el derecho, ahora sí, a participar de él a través de su conformación, de su ejercicio y del control. Un análisis de esta proposición a la luz de lo explicado hasta este punto sobre la participación como el derecho que permite el ejercicio individualizado del poder político, determina que el artículo 40 CPC termine por afirmar confusamente que la ciudadanía tiene el derecho a ejercer el poder político (participar) en la conformación del poder político, en el ejercicio del poder político y en el control del poder político. Lo anterior, que de plano revela una incongruencia terminológica y lógica, omite que la ciudadanía conforma el poder político al ser titular del mismo, lo ejerce como una consecuencia de esta titularidad

que define la participación en términos, justamente, de ejercicio, y que el control de un poder propio significaría autocontrol.

Particularmente, la primera facultad de *participar en la conformación del poder político* induce a confundir titularidad y ejercicio, pues la conformación del poder político es un aspecto resuelto por la soberanía popular como presupuesto democrático y por la ciudadanía como expresión individual, que no requiere una actividad concreta, y menos la actividad participativa que es consecuencia de la titularidad, no causa. En relación con la facultad de *participar en el ejercicio del poder político*, resulta evidente la redundancia conceptual pero que, como antes se advirtió, sugiere una diferencia entre ejercicio del poder político y la participación individual que sitúa a la ciudadanía en un estadio aparte. Y, por último y en el mismo sentido, el *control del poder político* ubica a la ciudadanía de frente o quizá en un nivel superior al poder político, el cual debe rendirle cuentas.

Las anteriores inconsistencias conceptuales parecen solamente resolverse o, al menos encontrar una explicación posible, si el poder político se sitúa exclusivamente en el contexto de la representación. Así pues, la ciudadanía puede *conformar el poder político* en el escenario electoral al elegir representantes, luego puede *ejercer el poder político* si hace parte de los órganos representativos y, en último lugar, tiene la facultad de *controlar* el ejercicio de tales órganos. Esta es, quizá, una expresión de la preponderancia que, no sólo en Colombia, sino en las Constituciones modernas, se da a la figura de la representación como fórmula de ejercicio del poder, y de la importancia que tiene la participación en la medida que haga posible cada una de las etapas del ejercicio representativo. En este sentido, es de recibo entender el poder político como un fenómeno ajeno a cada persona y en el cual está llamada a intervenir en ciertos momentos concretos. Sin embargo, esta postura no responde al principio democrático, que concibe al poder político como una potestad de gobierno, de mando a través del ordenamiento jurídico, y que se confiere al pueblo como titular que lo ejerce a partir de la acción individual en los escenarios a los que cada persona está llamada a participar según los criterios habilitantes de la ciudadanía gradual. Es decir que desde la asignación de la soberanía popular, el poder político está conformado por la ciudadanía, a quien corresponde ejercerlo a través del derecho individual a la participación en sentido genérico con indiferencia si se hace directa o indirectamente.

Lo anterior lleva a que se deba hacer una lectura del artículo 40 CPC acorde con el principio democrático, según el cual la participación está dirigida a concretar el ejercicio del poder político que da por hecho la titularidad, y que se expresa directa o indirectamente. Así, la primera facultad relativa al derecho a *(a) participar en la conformación del poder político*, debe entenderse en el escenario de la toma de decisiones y no de titularidad. Esto significa que cada persona tiene la facultad de conformar el poder político de decisión en los distintos escenarios y mecanismos para tal fin. Tal es el caso de la conformación del censo electoral por el cual se toman decisiones a partir del sufragio, bien sea directamente, en los referendos o plebiscitos, o indirectamente en la elección de los cuerpos representativos. En el mismo sentido, la ciudadanía puede conformar el poder de decisión a través de asociaciones, medios de comunicación o incluso la legitimación general de la ciudadanía que la Carta Política confiere para demandar la constitucionalidad de normas legales (artículo 240.4).

Por otra parte, *(b) la participación en el ejercicio del poder público* se refiere a la esfera activa del derecho: ejercer, como ya tanto se ha explicado, implica la actividad propia de gobernar, de tomar las decisiones, sea directamente o como parte de su cuerpo de representantes. En esta facultad se concreta la ciudadanía activa, que implica salir de la mera titularidad del poder, de la potencialidad para participar en los diferentes escenarios habilitados por la ciudadanía gradual, y hacer parte en las normas que implican autogobierno.

Por último, *(c) el control del poder político* implica la comprobación, inspección, fiscalización, o intervención<sup>123</sup> del ejercicio, es decir, un acto posterior al ejercicio participativo propiamente dicho. En esta facultad sí se observa una ampliación del concepto participativo en sí mismo, que no se agota en la producción de decisiones, sino en la supervisión de su actuar y la revisión de lo actuado. Tal actividad, en todo caso, parte del concepto autorreferencial de la democracia en el sentido de que el pueblo tiene la facultad de controlar el poder político que corresponde ejercer a él mismo. Lo que en la práctica se traduce en una constante vigilancia entre unas personas y otras. Es, en tal sentido, una

---

<sup>123</sup> Definición de control según la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=AeYZ09V> (consultada el 31 de mayo de 2018).

posición externa, de fiscalización y rendición de cuentas, bien sea sobre los otros titulares que cogobiernan, o bien sobre las autoridades públicas encargadas de ejercer el poder representativamente en nombre del pueblo. Este aspecto de la participación tiene que ver con lo que se ha denominado el *control social*, o *accountability social*, y está referido a “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas”<sup>124</sup>. Evidentemente la ciudadanía puede hacer un control a partir de los mecanismos electorales, juzgando *a posteriori*, en la siguiente elección, el comportamiento de los representantes, reeligiéndoles o no, como un premio o castigo<sup>125</sup>, pero este tipo de control se limita al escenario representativo, y por ende al mecanismo del voto y a su periodicidad<sup>126</sup>. La norma constitucional, por su parte, tiene en este punto un contenido amplio, que no se limita a este contexto, dejando abierta la posibilidad de un control social permanente, como permanente es la actividad del poder político. Así lo señala O’DONELL, cuando dice que no se puede limitar el concepto de *accountability* a las elecciones, toda vez que existen numerosas acciones de carácter individual y colectivo disponibles en los momentos entre elecciones, y que permiten un control mayor e inmediato sobre las acciones de gobierno, sobre todo cuando los sistemas electorales no funcionan de manera eficiente<sup>127</sup>. Es, entonces, en estos términos como debe entenderse esta última manifestación de la participación que incluye el artículo 40 CPC; como un control llevado a cabo por la ciudadanía sobre el ejercicio del poder, en cualquier escenario que se exprese y por los sujetos que lo lleven a cabo, sea cuando lo ejerce el mismo titular del poder, consistiendo entonces en un autocontrol del pueblo, o sea cuando lo ejercen de manera indirecta instituciones públicas, órganos de cualquier naturaleza y representantes<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup>PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*” En: PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (Eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002, p. 10.

<sup>125</sup> La teoría del voto retrospectivo tiene sustento en la influyente obra de KEY, Vladimir Orlando. *The responsible electorate*. Nueva York: Vintage Books, 1966, p. 34.

<sup>126</sup> De acuerdo con CÁRDENAS, Jaime, existen múltiples diferencias entre ambos (electoral y social) procesos de *accountability*. Uno de ellos, es la temporalidad: mientras que la electoral tiene calendarios, la social, en cambio, no puede ser definida ex-ante o ex-post porque no depende de calendarios fijos. La *accountability social* se activa en el momento en el que suceden los actos. De su obra, *Herramientas para enfrentar la corrupción*. En: MÉNDEZ-SILVA, Ricardo (Coord.). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. México: 2010, p. 49. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/5.pdf> (consultada el 22 de febrero del 2012).

<sup>127</sup>O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. En: *Revista española de Ciencia Política*, N° 11, octubre 2004, p. 22.

<sup>128</sup> Según BRESSER PEREIRA, Luis Carlos y CUNILL GRAU, Nuria, “el control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, en adición a las formas de control representativas tradicionales. El control social constituye también un control sobre las organizaciones públicas no estatales y las entidades

Así las cosas, las tres manifestaciones de la participación otorgan a cada persona unas calidades políticas concretas, en el sentido que, primero, la condición de ciudadanía le ubica en el cuerpo político del cual deviene todo el poder (en términos del artículo 3 CPC), para que luego se pueda ejercer a través de los múltiples mecanismos directos o indirectos de participación, y frente a estos mecanismos se pueda practicar un control. En este sentido, el artículo 40 CPC establece las diferentes manifestaciones del derecho individual a la participación. Con lo cual la lógica titularidad-ejercicio que establece el artículo 3 CPC, cobra un sentido tangible en el derecho individual a que cada persona participe activamente en tres órbitas: conformar el poder por el simple hecho de ser miembro del pueblo soberano, ejercerlo cuando pone en marcha esa facultad de gobierno, y controlar el ejercicio mismo. Ello da cuenta de la manifestación individual del derecho en tanto fundamental, lo que en principio llevaría a pensar que es una actividad que se expresa en la forma directa en la actuación del propio individuo titular del derecho.

Sin embargo, estas dimensiones de la participación también forman parte de la participación indirecta que, por demás, es la expresión cotidiana en las democracias modernas. En tal orden de ideas, la Corte Constitucional ha realizado una interpretación del derecho en la que resalta el binomio participación directa-representativa, en lo que ha denominado (i) *el derecho a la democracia como representación*, ejercido a través de la institución representativa; (ii) *el derecho a la democracia como decisión*, mediante los mecanismos de participación directa, y, finalmente, (iii) *el derecho a la democracia como control*, materializado en el diálogo de la ciudadanía con las autoridades públicas y el control de su actividad. En términos de la Corte:

“En esa dirección se ocupa de establecer las autoridades u órganos objeto de elección popular así como la forma en que se cumple la función de representación indicando, de una parte, que los miembros de cuerpos colegiados representan al pueblo, tienen el deber de actuar consultando la justicia y el bien común y son responsables políticamente frente a la sociedad y sus electores (art. 133) y, de otra, que la votación impone la obligación de cumplir el programa propuesto en el caso de los gobernadores y de los alcaldes (art. 259) *-el derecho a la democracia como representación-*

---

descentralizadas del Estado, distinto y complementario del control de procedimientos, del control por resultados y del control por los mercados”. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós, 1998, p. 29-39.

Adicionalmente, la Constitución regula los mecanismos que hacen posible que los ciudadanos tomen decisiones directamente tal y como ocurre en el caso del plebiscito, del referendo y de la consulta popular. Igualmente prevé la Carta formas de participación de los ciudadanos que no conducen a la adopción directa de decisiones pero que implican la posibilidad de incidir en las decisiones de mayor importancia tal y como ocurre, por ejemplo, con la iniciativa popular normativa, con el cabildo abierto o con la acción pública de inconstitucionalidad (arts. 40, 103, 104, 106, 155, 170, 241, 375, 376, 377 y 378) *-el derecho a la democracia ‘como decisión’-*.

De la Constitución se sigue también el derecho de los ciudadanos a contar con mecanismos que hagan posible el diálogo con las autoridades públicas así como el control de la gestión que desarrollan y sus resultados (arts. 40, 103 y 270) *-el derecho a la democracia “como control”-*<sup>129</sup>.

Lo anterior pone de manifiesto la presencia de las tres dimensiones del derecho a la participación en su desarrollo cotidiano que es la representación, para que, en todo caso, los miembros del pueblo, como titulares del derecho fundamental, participen activamente a través de la figura de la intermediación. El cuerpo representativo es así una expresión de la *composición* del pueblo titular del poder político, si bien en una simplificación (representativa) en los órganos de toma de decisiones. Para ello no puede pasarse por alto que la Corte parte del hecho de que el cuerpo representativo continúa vinculado con su mandante. No se produce, por tanto, un reemplazo del primero por el segundo, ni una entrega del título participativo a éste. Antes bien, la representación hace posible mantener el vínculo entre representantes y el sujeto titular del poder, como indica la Corte, a partir del deber de quienes representen de actuar consultando el bien común y manteniendo la responsabilidad política, no solamente frente al electorado, también frente a toda la sociedad. En cuanto al *ejercicio* participativo, la figura de la representación permite que la diversidad y masificación de las sociedades se concrete en órganos organizados que pongan en acción esta facultad individual de una manera pragmática para lograr tomar decisiones. Nótese que no hay una entrega de esta facultad, sino que se produce una intermediación para que el titular del derecho fundamental (irrenunciable) lo practique a través del cuerpo de representantes. De este modo, la Corte rescata la posibilidad de que la ciudadanía tome

---

<sup>129</sup> Sentencia C-150 de 2015.

decisiones, sea directamente, sea por medio de la representación, o sea con una actividad conjunta en la que los individuos acuden directamente a alguna etapa de la dinámica de representación. Por último, el *control* también abarca las dos manifestaciones, pues corresponde al pueblo controlar sus propias actuaciones, tanto las realizadas en ejercicio directo como a través de los órganos de representación. Lo que, en todo caso, se puede hacer directamente a partir de mecanismos como la revocatoria de mandato o el derecho de petición, así como a través de órganos representativos de control (fiscal, disciplinario, penal, etc...), e incluso a partir del híbrido ya comentado en el que la ciudadanía acude a órganos de representación a hacer parte de la gestión de control, como puede ser con la denuncia, aportación de información u otros mecanismos ideados para este efecto.

Lo anterior da cuenta de que el derecho, en las dimensiones que comprende el artículo 40 CPC, puede ser ejercido directamente o a través de representantes, sin que por ello se desnaturalice su titularidad asignada a cada integrante del pueblo en los términos de ciudadanía indicados. De este modo, la expresión indirecta del derecho, comprendiendo éste la conformación, el ejercicio propiamente dicho y el control del poder político, corresponde a su titular y no a quien le represente. El derecho en comento puede pues ejercerse a través de distintos *mecanismos de participación* directos o indirectos, siendo todos ellos expresiones particulares y regladas de una misma consecuencia de la soberanía popular. Estas expresiones serán el asunto a tratar a continuación, a partir del texto de la disposición constitucional.

### **2.3. Los mecanismos de participación enunciados en el artículo 40 y desarrollados en el artículo 103**

El artículo 40 CPC señala a continuación algunas de las modalidades a través de las cuales se puede realizar el derecho a la participación política, es decir, algunas modalidades en que se puede conformar, ejercer y controlar el poder político. La norma las enuncia de la siguiente manera:

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:



1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

Estas posibilidades no sólo se enmarcan dentro del ámbito del derecho a la participación propiamente dicho, sino que a la vez encajan con la declaración general del artículo 3 CPC, en la que se expresa —también— la posibilidad de que el pueblo ejerza la soberanía de “manera directa o por medio de sus representantes”. Es decir, que la formulación del derecho a la participación política que hace el artículo 40, supone una facultad general para que la ciudadanía conforme, ejerza y controle el poder que le corresponde, lo cual puede realizar a través de ciertas actividades posibles en el ámbito del ejercicio directo o intermediado.

Sin embargo, además de la anterior conclusión de carácter general, la interpretación de la norma permite arribar a dos conclusiones principales. La primera consiste en que **(a)** debe distinguirse el derecho a la participación propiamente dicho de sus modos de ejercicio. Ello significa que sus titulares pueden hacerlo valer por diferentes medios. Es en este sentido que la norma dispone que “para hacer efectivo este derecho [la ciudadanía] puede...”. La segunda conclusión que se deriva de la norma es que **(b)** el ejercicio individual del poder no se agota con estas formas, pues la norma no está redactada en términos taxativos que excluyan otras posibles. En efecto, al decir “para hacer efectivo este derecho *puede...*”, no se colige que éstas sean las únicas maneras para hacer efectivo el derecho a la participación,

ni que el derecho *debe* ejercerse sólo mediante estas. Tanto si se toma la acepción del término *puede* como una posibilidad, como si se la toma como una autorización, se trata de opciones abiertas y no restrictivas a otras que no hayan sido expresamente prohibidas. Más bien son sugerencias de la norma, instituciones en que el constituyente tiene particular interés en desarrollar y que, entre otras, son vías por las cuales se puede hacer efectivo. En otros términos, son respuestas a la pregunta, ¿cómo se puede participar?, y la norma enseguida responde, sin ánimo exhaustivo: se puede elegir, ser elegida/o, tomar parte en los mecanismos de decisión, constituir partidos, revocar el mandato de representantes, tener iniciativa en las instituciones del estado, interponer acciones públicas y acceder a funciones y cargos públicos.

Así las cosas, la participación es formulada como un derecho fundamental en el artículo 40 CPC, derecho fundamental que consiste en la facultad de *participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*. Para lo cual la norma menciona diferentes formas que hacen referencia a una potestad individual directa y esporádica, como es hacer parte de plebiscitos, referendos, consultas previas, interponer acciones públicas, tener iniciativa legislativa o desempeñar funciones o cargos públicos o participar directamente, se refiere a la posibilidad de elegir o se elegido/a, constituir partidos políticos, revocar el mandato de autoridades<sup>130</sup>.

Llama especialmente la atención, por su ausencia, que en las posibles modalidades previstas en el artículo 40 no se hubieran incluido mecanismos de ejercicio del derecho en su escenario cotidiano, es decir, en la actividad representativa. Esto porque, si bien la norma establece facultades que se ejercen en escenarios representativos, se trata de potestades muy puntuales, que no se ofrecen como herramientas a efectos de que entre los dos extremos de la relación haya una continua comunicación y la ciudadanía pueda seguir participando a través de su representante más allá de la confianza depositada en su elección o la reprobación de su actuación. Así, en la disposición se incluye simplemente el derecho a

---

<sup>130</sup> Esta diferenciación, zanjaría, de plano, la discusión que se generó en torno al artículo 23 de la Constitución española, a partir de una lectura doctrinal de la disposición normativa, al entender que el inciso primero, al disponer sobre la participación en los asuntos públicos, se refería al sufragio activo, mientras que el segundo numeral, al referirse a la ocupación de cargos o funciones públicas, trataba del derecho al sufragio pasivo. En cambio, en el caso colombiano, la Constitución diferencia expresamente el ejercicio directo del representativo como dos categorías distintas de participación.

elegir y ser elegida/o, o a la revocatoria del mandato, que son participaciones al inicio y final de la relación representativa.

En tal medida, es posible concluir que, si bien la formulación general del artículo 40, que consagra el derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, es coherente con el artículo 3 en cuanto a la manifestación directa o indirecta del ejercicio de la soberanía, las posibilidades de ejercicio que el mismo artículo 40 enuncia se refieren preferentemente a su manifestación directa. Esta situación, además, se ve reforzada por el tratamiento posterior que la misma Carta da a la participación política en el Título denominado *De la participación democrática y de los partidos políticos*, y en éste el Capítulo 1 *De las formas de participación democrática*, en el que se consagran determinados “mecanismos de participación” de la siguiente manera:

“Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”.

Nótese que la disposición sólo menciona mecanismos de participación directa, no obstante la norma los propone, en términos generales, como “mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”. Es decir, que trae a consideración la misma formulación del artículo 3, pero solamente a partir de su manifestación directa. En tales términos, el artículo 103, en tanto que desarrollo parcial del derecho a la participación, pareciera guardar cierta identidad con las posibilidades de participación enunciadas en el artículo 40. Sin embargo, en un análisis detenido, se pueden advertir ciertas diferencias.

Primeramente, es de tener en cuenta que, mientras que la enunciación del artículo 40 se realiza en forma de verbo, como acciones que pueden ser realizadas por el pueblo (elegir, tomar parte, revocar, tener iniciativa...), en el artículo 103 se hace a modo de sustantivos,

como una presentación de instituciones (el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria). Esto se explica más claramente en la siguiente tabla:

Formas en las que se puede participar expresadas en el artículo 40 CPC	Mecanismo/Institución para ejercerlo indicados en el artículo 103 CPC
Elegir y ser elegido	Voto
Tomar parte en elecciones	Voto
Tomar parte en plebiscitos	Plebiscito
Tomar parte en referendos	Referendo
Tomar parte en consultas populares	Consulta popular
Tomar parte en otras formas de participación democrática	
Revocar el mandato de los elegidos	Voto
Tomar iniciativa en las corporaciones públicas	Iniciativa legislativa
Interponer acciones públicas	
Acceder al desempeño de cargos y funciones públicas	
Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.	

Resulta evidente, entonces, que el artículo 103 CPC, sólo incluye mecanismos para algunas de las actividades que menciona el artículo 40. No incluye, por ejemplo, una institución relacionada con el acceso a los cargos y funciones públicas, como podría ser la institución del concurso, e igualmente guarda silencio respecto a la interposición de acciones públicas, el acceso a cargos y funciones, o el mecanismo para garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de la Administración Pública. Y frente a las *otras formas de participación democrática* solamente incluye el cabildo abierto, al igual que en el caso de *tomar iniciativa en las corporaciones públicas*, que nada más menciona la iniciativa legislativa.

Sin embargo, estos silencios no indican que, ante la ausencia de un mecanismo que corresponda a una de las acciones previstas en el artículo 40, no se pueda ejercer el derecho a la participación de otras formas, o que no se pueda hacer uso de instituciones ya existentes que no fueron incluidas expresamente en el artículo 103, como el derecho de petición, que tiene un evidente alcance participativo<sup>131</sup>. Ni tampoco se excluye que se puedan idear nuevas maneras o mecanismos que permitan, en términos del artículo 40, conformar, ejercer y controlar el poder político. En este contexto, si como se mencionó en la segunda de las conclusiones generales del contenido del derecho, el listado que el constituyente hace en el artículo 40 CPC no es taxativo ni excluye que se realicen otras actividades dirigidas a ejercer cualquiera de las manifestaciones del derecho, mucho menos serán restrictivos o excluyentes los mecanismos concretos para realizarlo que prevé el artículo 103 CPC.

Pero, en todo caso, la lectura de la enunciación de acciones participativas incluida en el artículo 40, de conformidad con la reafirmación de éstas en las instituciones recogidas en el artículo 103, pone en evidencia que la referencia a la participación adquiere sentido principalmente en el escenario de la acción directa, a partir de mecanismos que, de hecho, son regulados específicamente en la Ley 134 de 1994 que posteriormente sería modificada, sin derogarse, por la Ley 1757 de 2015. Como lo establece su encabezado, la Ley 134 es una ley de tipo estatutaria<sup>132</sup> “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” y, en concreto, destina su objeto (artículo 1) a la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

---

<sup>131</sup> A tal punto que PÉREZ ESCOBAR, Jacobo, señala que “[e]l derecho de petición es tan fundamental que sin él serían nugatorios todos los demás. Esto es, que es un derecho que sirve de medio para hacer valer los demás cuando son desconocidos o vulnerados. (...). Se puede definir (...) como la facultad concedida a las personas de llamar la atención o poner en actividad las autoridades públicas sobre un asunto determinado o una situación particular”. De lo cual se deriva la trascendencia de este derecho en el contenido de la participación a la hora, sobre todo de controlar el ejercicio del poder, y en todo caso, la posibilidad de que las personas se relacionen e interfieran en la actividad de las autoridades es una clara expresión de ejercicio del poder. En: *Op. Cit.*, p. 388.

<sup>132</sup> El artículo 152 CPC establece las materias reguladas por ley estatutaria en el siguiente sentido:

“Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.
- e) Estados de excepción.

[...]” (subrayas fuera del texto original).

Resulta preciso, entonces, pasar a analizar cada uno de los mecanismos de participación directa en los términos desarrollados por la ley y por la jurisprudencia constitucional, para así hallar el contenido completo —y complejo— del artículo 40 que, en definitiva debe leerse de conformidad con el artículo 103 y con las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

Ello, además, tiene una implicación adicional que permite esclarecer la diferencia entre la titularidad del derecho y los requisitos concretos que gradúan la ciudadanía, y que determinan el acceso al ejercicio en las manifestaciones de participación indicadas en el artículo 40 PCP, en particular, teniendo en cuenta que las manifestaciones concretas desarrolladas en el artículo 103 están principalmente subordinadas a condiciones asociadas con el sufragio en términos de nacionalidad y edad. Así coexiste el principio democrático que enuncia la soberanía popular y ejercicio en sentido amplio, con el de ciudadanía gradual y ejercicios particulares.

En este orden de ideas, una lectura sistemática de la Constitución de Colombia permite aproximarse a una visión compleja de la participación política. Se trata de una manifestación concreta del ejercicio del poder político, expresada en el artículo 3 en su más basililar y genuina formulación como consecuencia de la soberanía popular que, como indica la disposición, “reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”. Pero, posteriormente, esta exigencia democrática es garantizada jurídicamente a partir de la consagración del derecho fundamental a la participación política —artículo 40— en términos del “derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, como una garantía individual para que cada miembro del pueblo participe en los mecanismos e instituciones de decisión política de manera directa o indirecta. Sin embargo, de la lectura de la segunda parte del artículo 40 y en los mecanismos incluidos en el artículo 103, se advierte una preponderancia del alcance de la *participación* en escenarios de ejercicio directo, mientras que la participación indirecta se relega al mecanismo de elección o revocatoria, sin que se incluyan herramientas que permitan mantener una relación continua entre los extremos de la relación representativa como escenario principal del ejercicio del poder en las democracias moderna.

Así pues, a efectos de abordar esta última cuestión, a continuación se pasará a hacer un análisis más detallado del derecho fundamental consagrado en el artículo 40 CPC, en relación con el énfasis que hace de los mecanismos de participación directa contemplados en el artículo 103 CPC, y que son desarrollados puntualmente en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

#### 2.4. Los mecanismos de participación directa. Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015

Como anteriormente se mencionó, en los términos en que fue concebida la Constitución de 1991 desde su convocatoria, la participación se erige en un concepto rector y determinante en la concepción de la Carta. Así lo indica MORALES al afirmar que:

“la Constitución Política de 1991, en donde se acogió el principio filosófico de la **democracia participativa** en contraposición a la **democracia representativa**, en la que el pueblo endosaba su capacidad de decisión de manera casi absoluta a quienes salían ungidos por el voto a ejercer funciones en las corporaciones y cargos públicos de elección popular. La **democracia participativa**, por el contrario, supone que el pueblo, la sociedad, debe mantener suficiente capacidad para participar en la toma de decisiones del Estado, y otorga a sus representantes en las corporaciones y cargos públicos de elección popular un mandato condicionado al cumplimiento de ciertas reglas y determinados resultados, y, además, cuenta con herramientas o mecanismos de participación y de control, debidamente consagrados en la Constitución Política y en las leyes de la República”<sup>133</sup> (resaltado en el texto original).

Desde esta perspectiva, la connotación de la participación se inclina hacia una dimensión muy concreta y, desde el concepto general de la democracia, muy limitada. Los *mecanismos de participación* a los que se refiere el artículo 103 CPC son solamente una expresión de la participación que, además, se restringe a escenarios muy concretos. Y en ello pone el énfasis MORALES, cuando se refiere a la tendencia, no sólo en Colombia, sino en las demás democracias del mundo, hacia el reconocimiento de una mayor participación ciudadana a partir de los mecanismos directos<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> MORALES GUERRERO, Alfredo. *Participación comunitaria y ciudadanía*. Bogotá: Fondo Nacional Universitario, 1997, p. 29.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 33.

También se puede hallar en los comentarios de BUENAHORA sobre la inclusión de la participación en la Constitución de 1991 una réplica de la concepción limitada del derecho a la participación política. En tal sentido el autor señala que desde el preámbulo se reconoce un marco jurídico democrático participativo, a la vez que el artículo segundo fija como fin esencial del estado permitir la participación de *todos* en las decisiones que les afectan. Por último, hace mención al artículo 3, en el que se consagra el principio de soberanía popular materializado en la consagración de la igualdad como principio y derecho, y de la libertad de expresión. Bajo este panorama, el autor aborda el artículo 40 CPC que, según afirma, amplió las facultades electorales y “el ciudadano puede no sólo elegir y ser elegido sino también tomar parte en plebiscitos, referendos, consultas populares, revocatorias de mandato y otras formas de participación democrática contempladas en el artículo 103”<sup>135</sup>.

En este contexto, el concepto participativo incluido en la Constitución fue entendiéndose y desarrollándose con énfasis en los mecanismos directamente participativos como una forma de reforzar la democracia más allá de la representación política. Así lo señaló la Corte Constitucional en sus primeros años, cuando en la Sentencia C-184 de 1994 realizó el control abstracto de constitucionalidad sobre el proyecto de ley estatutaria por la cual se dictaban las primeras normas que desarrollarían los mecanismos de participación ciudadana, y que derivaría en la Ley 134 de 1994. Afirmó, en esta providencia, que con objeto de la búsqueda de un modelo de democracia más real, “[s]e pretende pues, la complementación de los dos modelos —democracia representativa y directa—, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de <<democracia participativa>>”. En efecto, en dicho fallo concluye que la participación en el sistema democrático se traduce en una “(...) ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana”. La Corte indica que la participación supera el derecho político a elegir y ser elegida/o, y adiciona “(...) la facultad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, y otras formas de participación; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”. De lo anterior se deriva una idea de la participación como una sumatoria de mecanismos que, incluso,

---

<sup>135</sup>BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. La democracia en Colombia, un proyecto en construcción. Colombia: Tercer Mundo, 1997, pp. 93-94.



parecen cobrar mayor valor a partir de la manifestación directa, perdiéndose de vista el concepto amplio de participación, entendida como sinónimo de hacer parte de las decisiones públicas, las cuales, además, son tomadas principalmente en escenarios representativos.

En la comentada Sentencia C-180, de 1994, se hace hincapié en el reforzamiento que la democracia trae consigo en la consagración constitucional de los mecanismos participativos enunciados en el artículo 103: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. En consecuencia, si bien ya se ha hecho manifiesta la precariedad de la expresión participativa a través de estos mecanismos, su estudio reviste la mayor importancia para determinar el alcance que, por ellos, alcanza el excepcional protagonismo del pueblo. Además, resulta innegable la importancia que la Constitución les confiere al regularlos dentro del Título IV *De la participación democrática y de los partidos políticos*, y en el Capítulo 1 *De las formas de participación democrática*. Lo cual permite comprender la preponderancia que les ha dado la teoría constitucional colombiana en tanto ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 40.

En el mismo sentido, la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 134 de 1994, “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, que desarrollaría el artículo 103, hizo énfasis en la importancia que estas expresiones tenían para el nuevo diseño de la democracia colombiana, al decir que el mismo tenía por objeto “desarrollar los principios constitucionales de la democracia participativa. El nuevo esquema democrático diseñado por el Constituyente de 1991 no puede ser simplemente un valioso conjunto de valores e ideales. Es necesario establecer unas reglas claras que aseguren la eficacia de esos mecanismos de participación”<sup>136</sup>. Mecanismos que, en correspondencia con la Constitución, fueron incluidos en el primer artículo del texto definitivo de la ley:

“Artículo1º.-*Objeto de la ley.* La presente Ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta

---

<sup>136</sup> Exposición de motivos de la Ley 134 de 1994, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7383#0>. (consultada el 16 de agosto de 2015).

Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”.

En tales términos, la importancia que la misma Constitución le dio a la participación en su dimensión directa se expresa en el hecho de que los primeros desarrollos legislativos se concentraran en estos mecanismos exclusivamente. Sería con el paso de los años, con la práctica democrática y la necesidad de ir expandiendo las otras dimensiones que componen la participación, que se promulgarían otras regulaciones legales como es el caso del mencionado Estatuto de la Ciudadanía Juvenil (Ley Estatutaria 1622 de 2013), o la posterior Ley Estatutaria 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. En ella, además de regular los mecanismos de participación directa, como lo hiciera la Ley 134 de 1994, y sin derogar esta última, se desarrollan otros aspectos de la participación política incluso en lo relativo a la participación ante instituciones representativas. Dada la especial atención que la Constitución da a estos mecanismos directos, y aunque no son ellos el punto medular de estas líneas, dirigidas a la práctica representativa, no deja de ser necesario analizarlos, en la medida en que expresan el reconocimiento manifiesto y palpable de que en democracia el pueblo dicta y obedece las normas, de que la sumisión al ordenamiento jurídico tiene como causa el autogobierno, y no la sumisión a terceros, en la figura de los órganos del Estado. Todo lo cual rige también en la representación, aunque aquí se exprese de forma mediata.

Para abordar los mecanismos creados en la Constitución, se tendrá en cuenta la regulación de carácter legal que los desarrolló en la Ley 134 de 1994 y las modificaciones introducidas por la Ley 1757 de 2015, que solamente realizó una derogación tácita en relación con el contenido de las disposiciones que entre una y otra se opusieran. De acuerdo con el orden

en que originalmente fueron regulados en la primera de las leyes, que además hace un desarrollo más amplio, los mecanismos de participación directa son los siguientes:

a) La *iniciativa popular legislativa y normativa* ante las corporaciones públicas, “es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente”<sup>137</sup>.

La Constitución permite que la ciudadanía tenga facultad propositiva, y establece que el 5% de las personas inscritas en el censo electoral puedan presentar una iniciativa de acto legislativo o de ley ante el Congreso, de ordenanza ante la Asamblea Departamental, de acuerdo ante el Concejo Municipal, o de resolución ante la Junta de Administración Local. En consecuencia, el derecho consiste en que la ciudadanía tiene la facultad para, no obstante haya un órgano encargado del trámite de creación normativa en los distintos entes territoriales, proponer materias que considere que deben ser juridificadas. El derecho, por tanto, no consiste en la facultad de promulgar leyes o hacer parte de su trámite, sino en la posibilidad de presentar propuestas para que el respectivo órgano colegiado las tramite, considere y, en su caso, las apruebe con forma de una ley, ordenanza, acuerdo o resolución según sea el caso. Sin embargo, este mecanismo se reviste de especial importancia, en el sentido de que se les debe dar trámite preferente, pues, además de que los proyectos de iniciativa popular adoptan el trámite de urgencia que en el artículo 163 CPC puede solicitar ocasionalmente el Presidente de la República, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día de la respectiva corporación<sup>138</sup>.

Ahora bien, debe llamarse la atención sobre el hecho de que, para presentar una iniciativa popular normativa, es necesario contar con un apoyo de, mínimo, el 10% del censo

---

<sup>137</sup> Artículo 2 de la Ley 134 de 1994.

<sup>138</sup> Artículo 20, literal b) de la Ley 1757 de 2015.

electoral<sup>139</sup>, lo que conlleva que una de las expresiones del derecho individual a la participación derive en una institución colectiva. Esta situación viene aparejada de que para la activación del mecanismo de participación, como también sucede con la consulta popular de origen ciudadano o la revocatoria de mandato, se requiere la inscripción ante la Registraduría del Estado Civil de un *promotor* o *comité promotor* encargado de presentar la iniciativa, y en cierto sentido de hacer la presentación de la iniciativa y ejercer la vocería del colectivo<sup>140</sup>. La calidad de promotor, en todo caso, se puede solicitar a título individual o por medio de cualquier organización social, partido o movimiento político. De este modo, la puesta en marcha de una iniciativa legislativa popular se concreta a través de una especie de representación, que determina que la iniciativa normativa derive en un mecanismo *semidirecto* (o *semi-indirecto*). Dicho de otro modo, y como antes ya se indicó cuando se hizo referencia a las manifestaciones del derecho fundamental contemplado en el artículo 40 CPC, el ejercicio propiamente dicho de la participación puede tener un carácter *híbrido* al concurrir expresiones directas e intermediadas.

En cuanto al contenido de la iniciativa normativa, la Ley 1757 prevé una limitación en tanto que se enlistan algunas materias expresamente excluidas de la posibilidad de ser objeto de iniciativa y de otros mecanismos de participación como las consultas populares. Entre las materias que se excluyen se encuentran, *grosso modo*, las que son de iniciativa exclusiva del gobierno<sup>141</sup>, esto es, las que están relacionadas con la regulación tributaria, relaciones exteriores, regulación territorial, las leyes de presupuesto y con el orden público.

En relación con la dinámica del mecanismo, la doctrina suele delimitar las varias etapas en la ejecución de la iniciativa popular, que ciertamente tienen que ver con todo el

---

<sup>139</sup> Artículo 31 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>140</sup> Al respecto, establece el tercer inciso del artículo 5 de la Ley 1757 de 2015 dentro de las reglas comunes de los mecanismos de participación que “[c]uando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero”.

<sup>141</sup> La Ley 1757 de 2015, dispone:

“Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- b). Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c). Relaciones internacionales;
- d). Concesión de amnistías o indultos;
- e). Preservación y restablecimiento del orden público”.

procedimiento de iniciativa, desde la elaboración del proyecto y los trámites relacionados con la elección de las personas que lo impulsan (promotor y voceros) y los distintos trámites de legalización de la propuesta<sup>142</sup>, pero podría decirse que este mecanismo cuenta con dos momentos participativos principales, concernientes a la construcción de la propuesta legislativa. Uno es la proposición, deliberación y creación de una propuesta. El otro, superados los trámites de autenticación de apoyos (firmas), es su presentación ante el órgano para que, en cumplimiento del requisito numérico, se le dé trámite legislativo. Es aquí donde se hace evidente el carácter flexible del concepto de ciudadanía. En efecto, la iniciativa *popular* sugiere desde el contenido semántico de la expresión que es una facultad que puede ejercer todo el pueblo, pero puede hacerlo a partir de la gradualidad de la ciudadanía. Así, en el ámbito local, se abre la posibilidad de que, en la medida en que las personas extranjeras hagan parte de las elecciones, de que estén por tanto incluidas en el censo electoral, puedan tener iniciativa normativa municipal. Lo que no obsta para que se impongan los requisitos determinados por esta gradualidad: en efecto, el ejercicio del derecho va desde la construcción de la iniciativa, en la que no hay requisitos participativos, hasta la efectiva presentación en el órgano, para lo cual si existe el requisito de que sean personas inscritas en el censo electoral.

No puede pasarse por alto que esta nueva modalidad incorporada en la Carta Política de 1991<sup>143</sup> provoca cierto desconcierto en la comprensión de un modelo democrático que se ha decantado, en su funcionamiento cotidiano, por el ejercicio representativo, con un órgano destinado a hacer presente al pueblo y sus iniciativas legislativas. Lo que puede llegar a sugerir desconfianza en la real presencia del pueblo en el órgano legislativo -o si no, para qué una excepción de esta naturaleza-, desconfianza que, a su vez, se ve correspondida con la exclusión de materias del mecanismo de la iniciativa popular. Por lo tanto, la cuestión que queda pendiente es si los órganos legislativos, en su actuar cotidiano, representan la iniciativa del pueblo, y entonces una figura de esta calidad sería una posibilidad adicional (e

---

<sup>142</sup> Sobre las disposiciones del procedimiento de la iniciativa legislativa se puede concluir a partir de los pasos que reconocen CORONEL HERNÁNDEZ, Carlos Antonio; y MORALES GUERRERO, Alfredo: 1) Elaboración del proyecto, 2) constitución del comité promotor, y designación del vocero; 3) recolección de firmas; 4) inscripción del proyecto ante el correspondiente registros del estado civil, quien después de hacer las verificaciones de autenticidad, pasa a, 5) hacer el correspondiente registro en la corporación a la que corresponda tramitar el proyecto de norma. En sus obras, respectivamente: *La participación ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano*. Colombia: Ediciones Doctrina y Ley, 2005, pp. 230-249; y, en: *Op. Cit.*, pp. 82-83.

<sup>143</sup> En la Carta anterior, de 1886, sólo tenía la iniciativa legislativa era privativa del gobierno y los miembros de las corporaciones públicas colegiadas en el ámbito nacional, regional o local.

incluso inocua); o si por otro lado, y en últimas, las críticas que ya se han hecho al modelo representativo indican que la iniciativa del legislativo responde a intereses partidistas y, entonces, el mecanismo de participación resulta ser un tentempié que reconoce la ausencia del pueblo en el proceso deliberativo cotidiano.

La lectura que ha hecho la Corte Constitucional de este mecanismo parece inclinarse por el segundo planteamiento, al apuntar que es una ruta eficaz de participación para los ciudadanos y las ciudadanas, que les permite actuar en “(...) la predeterminación de las normas jurídicas, la definición de los intereses jurídicos, que deben ser tutelados, la adopción de las reglas de conducta que se consideran necesarias para un mejor vivir social”<sup>144</sup>. Así, en el control de constitucionalidad que la Corte hace sobre una ley que partió de una iniciativa popular, y por la cual se convocaba a referendo, destacó que la iniciativa es una manifestación directa de los principios de soberanía popular y democracia participativa, como también, es una “(...) concreción del ejercicio del derecho a la participación en política por parte de los ciudadanos”<sup>145</sup>. Todo lo cual parece encender una luz más brillante en el mecanismo excepcional de iniciativa popular, en contraste con lo que se entiende por presencia del pueblo en el ejercicio legislativo convencional.

Hasta tal punto es así que, como explicó el alto Tribunal, el texto normativo de una iniciativa ciudadana no puede ser alterado sustancialmente por el Congreso<sup>146</sup>, y lo hace como si se tratara de dos sujetos distintos, como si la iniciativa popular necesitará de protección respecto a un órgano que no representa los mismos intereses. Ello no parece tener sentido, en términos de democracia prevalentemente representativa. Piénsese que la iniciativa popular puede estar legitimada en el apoyo de un sector de la población (10% del censo electoral), mientras que el Congreso, al menos teóricamente, hace presente a la totalidad del soberano, prevaleciendo la voluntad de la mayoría. No se halla motivo para vetar al Congreso en alguna materia del proyecto de iniciativa *popular*, salvo que, de nuevo, se otorgue una mayor credibilidad y legitimación a la actuación de una parte del pueblo, pero de manera directa, que a su totalidad, pero de forma indirecta o representativa.

---

<sup>144</sup> Sentencia C-643 de 2003.

<sup>145</sup> Sentencia C-141 de 2010.

<sup>146</sup> Sentencia C-141 de 2010.

b) También se introduce en el artículo 103 CPC la institución del *referendo*. Esta, sin embargo, no es una institución innovadora de la Constitución de 1991, y ni siquiera del constitucionalismo moderno. Más bien encuentra sus orígenes en la antigua república romana, en la que los ciudadanos votaban una ley a petición del tribuno de la plebe<sup>147</sup>. En cualquier caso, después de su inclusión en la Constitución, fue desarrollada en la Ley 134 de 1994 y posteriormente fue objeto de algunas modificaciones procesales en la Ley 1757 de 2015, que se irán comentando al paso. Así pues, ante la ausencia de una definición propiamente dicha de la institución participativa en la Carta Política, la Ley 134 la define en el artículo 3 como “la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente”, y a la par, en el párrafo de la misma disposición establece su aplicación en los diferentes órdenes territoriales en la medida en que “puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local”.

Para comenzar, la disposición previamente citada se refiere al referendo como una convocatoria al pueblo. En este punto es preciso tener en cuenta que, según la Real Academia de la Lengua Española, una convocatoria significa hacer un llamado a una o más personas para que concurran a un lugar o acto determinado<sup>148</sup>. Así las cosas, para determinar las personas llamadas al acto de participación, debe tenerse en cuenta que, en principio, la figura del referendo está dirigido, en abstracto, al pueblo como sujeto titular del derecho a la participación en sentido amplio, pero su manifestación concreta depende de la entidad territorial en que el mismo tenga lugar, tal y como la misma la misma disposición normativa lo prevé (nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local). Los sujetos convocados a un referendo, entonces, están definidos en concreto, en términos de ciudadanía gradual, por el vínculo que se tenga con la entidad territorial.

En tal sentido, el referendo conduce a convocar a una manifestación concreta de la ciudadanía, a decidir sobre la existencia o no de una norma jurídica. Esta situación es

---

<sup>147</sup> CORONEL HERNÁNDEZ, Carlos Antonio. *Op. Cit.*, p. 173.

<sup>148</sup> Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=convocar>. (consultada el 18 de agosto de 2015).

analizada por CORONEL, quien divide la aplicación del referendo, o se podría decir, de la convocatoria, según un criterio (i) territorial y otro (ii) de acuerdo con la finalidad<sup>149</sup>.

En el primer criterio (i) se hace referencia al alcance territorial que puedan tener las normas sobre las que se va a decidir, esto es: (a) nacionales, en el caso de las leyes que expide el Congreso o los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno; (b) departamentales, en el caso de las ordenanzas expedidas por la Asamblea Departamental, o los Decretos expedidos por el gobernador o la gobernadora; (c) municipales, en el caso de los acuerdos expedidos por el Consejo Municipal o los decretos proferidos por el/la alcalde; o (d) locales, en el caso de las resoluciones de proferidas por las Juntas Administradoras Locales, o el/la alcalde/sa local. Por su parte, el segundo criterio, relativo a la (ii) finalidad, hace referencia al tipo de decisión *popular, es decir*, al contenido de la decisión adoptada por el pueblo en la convocatoria, es decir, a si se trata de un referendo de tipo derogatorio o aprobatorio.

Podría agregarse una clasificación adicional, como indica HERNÁNDEZ, en función de la naturaleza de la decisión. Según este criterio, el referendo puede ser constitucional, legislativo o administrativo, según el tipo de norma sobre la cual el pueblo toma la decisión<sup>150</sup>. Con todo, esta clasificación puede ser, estrictamente, complementaria de la territorial, ya que en la mayoría de los casos, dentro de una forma de estado unitario, el tipo de norma tiene un vínculo territorial: así las normas constitucionales y legales responden a un criterio nacional, y en el nivel territorial, la autoridad respectiva sólo puede expedir determinados tipos de normas dentro de sus competencias (no legislativas).

Estas clasificaciones son de utilidad para la aproximación al modelo. En lo que hace a la finalidad del referendo, y en lo que concierne al referendo constitucional, la Constitución Política se limita a afirmar que “[...] el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o

---

<sup>149</sup> CORONEL HERNÁNDEZ, Carlos Antonio. *Op. Cit.*, p 178.

<sup>150</sup> HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso. *El Referendo en Colombia*. Colombia: Fundación Instituto de Administración Pública, 2000, p. 18.



articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente”<sup>151</sup>. En este caso, la Carta no distingue entre referendo constitucional de tipo aprobatorio o derogatorio, lo que abre la posibilidad a que se den las dos modalidades tal y como se verá más adelante. Por su parte, en el escenario legal, la Constitución en principio solamente consagra el referendo derogatorio, en los siguientes términos: “Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley”<sup>152</sup>. La excepción es el caso de la reforma territorial, cuando se pretendan crear nuevas regiones, lo cual está sujeto al trámite de ley orgánica y posterior aprobación vía referendo por parte de “los ciudadanos de los departamentos interesados”<sup>153</sup>.

Sin embargo, la Ley 134 de 1994, modificada por la Ley 1757 de 2015, si se ocupa de configurar la institución de manera amplia en sentido territorial y en relación con su naturaleza, en los siguientes términos:

“Artículo 4º.-*Referendo derogatorio*. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Artículo 5º.-*Referendo aprobatorio*. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente” (subrayas fuera del texto original).

Así, la ley marca la diferencia entre el contenido del referendo, en función de que sea derogatorio o aprobatorio, además de especificar los niveles y la naturaleza de los mismos. Esta clasificación no se limita a ordena los tipos de referendo. A la vez se introducen ciertas particularidades que hacen sustancialmente distintos los referendos, según sean derogatorios o aprobatorios y que no terminan por armonizarse con la configuración de los tipos

---

<sup>151</sup> Artículo 378 CPC.

<sup>152</sup> Artículo 170 CPC.

<sup>153</sup> Artículo 307 CPC.

incluidos en la Constitución. Mientras la Carta suprema consagra el referendo como un mecanismo de participación del pueblo autónomo, los artículos anteriormente citados introducen un límite particular al referendo aprobatorio: a diferencia del referendo derogatorio que se dirige a la exclusión del ordenamiento de cualquier norma en cualquier nivel, el aprobatorio requiere que previamente se haya frustrado un proyecto de norma de iniciativa popular. Con ello, el trámite del referendo aprobatorio está subordinado a que antes se haya acudido a la iniciativa legislativa popular y que, una vez superados sus propios requisitos, ante la no aprobación (o llamado coloquialmente el hundimiento) del proyecto, entonces se acuda al referendo también cumpliendo sus requisitos.

En tal escenario es posible hacer dos comentarios en el sentido de que (i) el referendo — tradicional mecanismo de participación directa— encuentra un límite como actividad participativa de aprobación normativa y no como actividad de derogación. Adicionalmente, y relacionado con lo anterior, cabe observar que (ii) el requisito de que previamente al ejercicio del referendo aprobatorio el órgano legislativo no haya aprobado un proyecto de ley de iniciativa popular, determina una subordinación de la participación directa a la representativa. Antes de intentar (atreverse a) realizar una propuesta normativa, usurparse la función del órgano legislativo o el creador de la normatividad en el respectivo orden territorial, debe agotarse el trámite indirecto, y sólo en el caso en que no sea aprobada, entonces se puede acudir al referendo.

Esta subordinación se hace incluso más evidente en el control de constitucionalidad automático que la Corte realizó sobre La Ley 134 de 1994 en la Sentencia C-180 de 1994, al señalar que la configuración del referendo aprobatorio tenía pleno asidero en la libertad de configuración que tiene el legislador respecto de los mecanismos de participación. Corroboró así que esta institución (en su modalidad aprobatoria) tenía como finalidad “darle eficacia a la iniciativa popular pues, de lo contrario, se podría convertir en un esfuerzo improductivo o inclusive frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares”<sup>154</sup>.

Llama pues la atención la preponderancia que la ley ha otorgado al modelo representativo en este contexto, preponderancia que opera dentro de su libertad de regulación, y que

---

<sup>154</sup> Consideración 1.4 literal b.

puede obedecer a una desconfianza, justificada, en el uso populista de la participación directa en orden a dar seguridad jurídica e incluso proteger a las minorías. Pero se trata de una desconfianza de la que la misma Constitución no se hizo eco cuando reguló el referendo en relación con la aprobación y derogación de normas constitucionales, al punto que ni siquiera distinguió entre el referendo aprobatorio o derogatorio. Esta situación tendrá, adicionalmente, una consecuencia en relación con la configuración del referendo como un mecanismo propiamente de participación directa o, en ciertas ocasiones, de una expresión *semidirecta*. Matices que, en todo caso, están subordinados al tipo de norma y la modalidad del referendo.

En lo que concierne a la naturaleza del referendo, y comenzando con el referendo constitucionales de notar que el artículo 374 CPC, que encabeza el Título XIII “De la reforma de la Constitución”, establece que “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”<sup>155</sup>. Hay así tres tipos de reforma, que tienen lugar en (i) el trámite legislativo denominado *acto legislativo*, (ii) a través de la conformación de un órgano constituido *ad hoc*, denominado de *asamblea constituyente* o, por la vía del (iii) referendo. En lo que se refiere al mecanismo de referendo el artículo 378 CPC establece:

“Artículo 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, *mediante ley* que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral” (subrayas fuera del texto original).

---

<sup>155</sup> Esta disposición podría llevar a pensar en una seria dificultad de armonización con el principio democrático, al restringir la acción del *pueblo* al referendo, ignorando que las demás formas también son expresión de la acción (intermediada) de éste. Ello podría ser objeto de análisis en un estudio de la participación política en el escenario de reforma de la Constitución, lo que desborda el contenido de este documento, pero que en todo caso se justifica en la importancia del principio de soberanía popular en las expresiones de reforma indirectas.

Conviene recordar, antes de todo, que la disposición se refiere a un referendo de reforma constitucional sin hacer distinción entre la aprobación de un nuevo texto o la derogación del existente, dando pues el mismo tratamiento al referendo derogatorio y al aprobatorio, incluyendo un trámite especial que incluye la participación del Legislativo. En estos términos, el constituyente limitó la posibilidad de aprobación o derogación de las normas de la Constitución por la vía del referendo a que se desarrolle un trámite legislativo que concluya en una *ley de convocatoria a referendo*, la cual se somete a la decisión del electorado. Ello, como consecuencia de que el pueblo, en tanto titular del poder constituyente, puede definir el nivel de rigidez de la Constitución y los mecanismos y procedimientos para su reforma<sup>156</sup>, sea a la hora de actuar a través de sus representantes o directamente.

Así pues, el referendo constitucional adquiere la condición de mecanismo semidirecto de participación que presupone, en cualquier caso, la tramitación de una ley sobre la cual se pronuncia, ahora sí, el pueblo directamente. Es por esto que puede entenderse que en la descripción de los tipos de referendos y las normas aplicables que hacen los artículo 4 y 5 de la Ley 134 de 1994 no se incluyera directamente la categoría constitucional, como sí se hizo con las leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones. No se requiere así, en el caso del referendo constitucional aprobatorio, agotar la iniciativa popular, esperar a su desaprobación del respectivo proyecto de acto legislativo y, luego entonces, acudir a la vía del referendo para lograr la inclusión normativa como lo dispone la Ley 134 de 1994 y confirmado en la Ley 1757 de 2015<sup>157</sup>. En su lugar, estas leyes se refirieron a la revocatoria de *actos legislativos* y a la aprobación de proyectos de *actos legislativos*, que como se indicó es el trámite legislativo de reforma constitucional. Tal configuración puede ser objeto

---

<sup>156</sup> La rigidez, opera como una característica de las normas constitucionales, en oposición a un carácter flexible. Así lo explican CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela: “En síntesis, la flexibilidad constitucional significa que la ley fundamental es susceptible de ser reformada o modificada por el legislador ordinario, siguiendo al efecto el mismo procedimiento para la adopción de la legislación ordinaria. Por el contrario, el principio de rigidez constitucional indica que para la reforma constitucional es necesario un procedimiento especial, a través de un poder extraordinario *sui generis*, al que se denomina constituyente”. En: *Teoría Constitucional*. Colombia: Editorial Temis S.A., 1995, p. 398.

<sup>157</sup> En la Ley 1757 de 2015 se redefine el referendo en el nivel nacional al indicar en el literal a) del artículo 20: “Referendo. A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo. (...)”.

Pero como se observa, aunque no se hace mención a la condición de que haya una iniciativa popular previa, la disposición se refiere a “somete a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley”, con lo cual se sugiere que el referendo no versa sobre la norma directamente que se pretende aprobar sino sobre un proyecto de...

de dos críticas puntuales. Por una parte, podría objetarse una falta de rigidez terminológica de la Ley 134 a la hora de asimilar la *ley de convocatoria de referendo* al *acto legislativo*, que es un mecanismo independiente de reforma constitucional. La asimilación obedece a que se trata de un trámite en el Congreso que no corresponde a una ley ordinaria ni a las otras tipologías previstas en la Constitución, sino que tiene más bien la finalidad de llevar a cabo una eventual modificación a la Constitución (aprobando un nuevo texto o derogando el existente). Y, de otra parte, podría objetarse que en el caso del referendo constitucional aprobatorio, el artículo 5 de la Ley 134 de 1994 establece de modo general que la consulta sometida a votación recae sobre proyectos de las normas respectivas, pero en el caso del referendo constitucional —como más adelante se verá también en el referendo legal—, el texto de dicha convocatoria está incluido en una ley aprobada por el Congreso, la cual, incluso, es objeto de control constitucional por parte de la Corte<sup>158</sup>. En consecuencia no es apropiado referirse a esta convocatoria —aunque se admitiera que es un acto legislativo— como una convocatoria a un *proyecto* de acto legislativo, a menos que se considere que de alguna manera el resultado final de la reforma constitucional por la vía del referendo sea asimilable a un acto legislativo. Parece pues que una mayor aproximación a la figura del referéndum constitucional no parece sino acrecentar la confusión teórica en torno a ella, confirmando el proverbio argentino que dice: “no aclares, que oscureces”.

En resumen, en el caso del referendo constitucional debe acudirse solamente a su configuración constitucional, que no hace distinción entre el contenido derogatorio o aprobatorio, ni se refiere a los requisitos a que esta distinción pudiera conducir. La configuración del referendo constitucional conduce a que cualquier reforma constitucional tiene la condición de mecanismo semidirecto en relación con la tramitación de una ley que convoque al referendo.

---

<sup>158</sup> Establece la CPC al respecto:

“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

(...)”.

En el contexto del referendo legal, en cambio, la Constitución solamente regula el referendo derogatorio. Al respecto, el artículo 170 CPC establece:

“Artículo 170. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley.

La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias”.

De este modo, la Constitución hace una distinción en la que el referendo legal *derogatorio* se configura como un mecanismo directo, cuya convocatoria se solicita ante la autoridad electoral sin previo trámite legislativo<sup>159</sup>. Por su parte, el referendo legal *aprobatorio* sí puede conllevar un trámite adicional, que si bien hubiera podido ser el previsto en el referendo constitucional, con una ley de convocatoria a referendo (legal), el legislador ha concretado en el artículo 5 de la Ley 134 de 1994, en que previamente se haya frustrado un proyecto de ley de iniciativa popular.

Esa fue la configuración que, en términos generales, se mantuvo en la Ley 1757 de 2015 y que en relación con la ley de 1994 incluiría ciertas precisiones en términos de umbrales y porcentaje. De hecho, en la Sentencia C-150 de 2015, por la cual la Corte realizó el control abstracto de constitucionalidad de la Ley 1757 se hizo una síntesis de las tipologías de referendos que se pueden derivar de la normatividad existente en el plano de normas inferiores a la Carta Política, de manera que “en materia de referendo no constitucional existirían, al menos, las siguientes posibilidades para su impulso: (i) referendo no constitucional aprobatorio previo agotamiento del trámite de la iniciativa normativa (artículo 32 de la ley 134 de 1994), (ii) referendo no constitucional aprobatorio con

---

<sup>159</sup> Asimismo sucede cuando el referendo en entidades territoriales tiene origen popular y un del 20% del censo electoral, en tal caso, establece el parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 1757 de 2015 “deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad según el artículo 21 de la presente ley, y no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente”.

convocatoria de la corporación pública correspondiente (arts. 18, 19 y 20 del proyecto de ley), (iii) referendo directo aprobatorio del orden territorial por encontrarse apoyado por el veinte por ciento (20%) del censo electoral (art. 20 par. 1 del proyecto de ley) y (iv) referendo legal derogatorio regulado por el artículo 170 de la Constitución. Cabría afirmar, adicionalmente, que existiría la posibilidad del referendo derogatorio en el orden territorial de acuerdo a las reglas generales establecidas en el proyecto ahora examinado (arts. 18, 19 y 20 del proyecto de ley)”.

Así pues, con la salvedad hecha en la Constitución sobre el referendo legal derogatorio (artículo 170 CPC), en la configuración del referendo legal y territorial el pueblo actuaría dos veces: una indirecta y otra directa. Podría decirse, en efecto, que de manera reduccionista, esta modalidad de referendo tendría una probable lectura como un control directo, a través del sufragio, al ejercicio indirecto de la participación en la respectiva corporación. Como lo indicó la Corte, esta fue una determinación que podía tomar el legislador a la hora de desarrollar la figura participativa, pero que implica que el referendo, como institución híbrida, ceda en su dimensión de participación directa y refuerce el carácter representativo.

c) Para abordar el *plebiscito* también es necesario hacer un análisis conjunto de la Ley 134 de 1994 y de la Ley 1757 de 2015, toda vez que esta última hace una aproximación exclusivamente desde su trámite. En términos de la Ley 134 de 1994 el plebiscito es “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo”<sup>160</sup>. Es también una convocatoria al pueblo, como lo anuncia la raíz latina del término *plebicitum*, que hacía referencia a la llamada o convocatoria a la *plebe*, o pueblo<sup>161</sup>. Y aquí surge la inmediata relación y confusión con el referendo. No porque sean tan similares como a veces pueda parecer, sino porque, pese a sus diferencias, sí tienen características comunes, incluido el llamado que se hace al pueblo para que defina una situación. Se podrían llegar a confundir en razón a que ambas figuras describen un escenario de consulta al pueblo para que defina, a través del sufragio, afirmativa o negativamente una propuesta. Hasta aquí las semejanzas; en el resto las figuras no tienen sino diferencias y las mismas definiciones permiten identificarlas. El

---

<sup>160</sup> Artículo 7 de la Ley 134 de 1994.

<sup>161</sup> CORONEL HERNÁNDEZ, Carlos Antonio. *Op. Cit.*, p. 276

plebiscito es, para empezar, una convocatoria popular realizada por el Presidente de la República, y en esto la norma es clara y restrictiva, de modo que la consulta tendrá necesariamente un requisito subjetivo. Y, en segundo lugar, el plebiscito no se refiere a aprobación o derogación de normas, sino al apoyo o rechazo de una determinada decisión del ejecutivo. El plebiscito, así, se muestra más como una consulta de opinión, de apoyo o rechazo a una política presidencial.

Esta distinción la explicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994, en los siguientes términos:

“En los términos anteriores, verifica la Corte que el proyecto recoge la doctrina universal que distingue el referendo del plebiscito en cuanto en aquél el pronunciamiento se le pide al pueblo en relación con un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor, mientras que en éste versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito”.

El plebiscito se define así como el pronunciamiento del pueblo que apoya o no una determinada política presidencial, de modo que, como en el referendo, la ciudadanía sólo puede responder sí o no a la pregunta formulada. La diferencia es que, en este caso, la ciudadanía no decide sobre un texto normativo, sino sobre una determinada política que el presidente somete a consideración popular, y que hace parte de sus competencias constitucionales<sup>162</sup>. Más concretamente, como lo establece con mayor claridad el artículo 77 de la Ley 134 de 1994, el pronunciamiento del electorado se refiere a “políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso”. No se trata pues de cualquier política, sino tan sólo de aquellas que puedan derivar en decisiones propias de las competencias del Presidente. El cual en ningún caso puede utilizar el plebiscito para romper el equilibrio de poderes, convirtiéndolo en una vía para eludir los procedimientos legales con una justificación populista. Es más, el artículo 78 de la Ley 134 de 1994 enfatiza esta restricción al establecer de manera particular que “[e]n ningún caso el plebiscito podrá

---

<sup>162</sup> Esta restricción del plebiscito en cuanto su objeto es explicada en la Sentencia C-379 de 2016 en la que se resolvió sobre el proyecto de ley estatutaria que regulaba el plebiscito especial para la refrendación del acuerdo final de paz entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Y explicó en los siguientes términos: “Ahora bien, el hecho de que el Jefe de Estado cuente con una competencia exclusiva y facultativa para la iniciativa y convocatoria del plebiscito, no implica que le esté dado someter a votación del Pueblo cualquier asunto de interés nacional mediante el plebiscito, debido a que *la decisión política que someta a votación popular debe estar dentro de la órbita de sus competencias*”.



versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política”. Lo anterior supone una restricción que no deja de causar extrañeza cuando la disposición citada establece que el plebiscito no podrá “modificar la Constitución”, toda vez que la Constitución no puede ser modificada plebiscitariamente, en razón de la naturaleza misma del mecanismo, destinado exclusivamente a la consulta de carácter político y no a la acción jurídica, que sólo pueden realizarse por la vía de la reforma constitucional. En todo caso, la disposición es enfática (en algún sentido redundante) a la hora de configurar el plebiscito como una vía de apoyo popular para el presidente de la República que no puede derivar en una legitimación de competencias ajenas.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que el plebiscito, así como el referendo, también tiene un contenido *híbrido*, en el sentido de que requieren de un trámite ante el Congreso. La disposición que regula el plebiscito en la Ley 1757 de 2015 es enfática en este punto, en el siguiente sentido:

“Plebiscito. El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política”<sup>163</sup>.

Como se puede observar, es un trámite para que el Congreso se pronuncie sobre la conveniencia de convocar un plebiscito, pero que debe realizarse en un tiempo perentorio, so pena de que el Presidente pueda prescindir del parecer del legislativo. De este modo, también en este mecanismo se hace presente el diálogo entre la participación directa y representativa de la ciudadanía, con protagonismo de la primera, pero destacando también la importancia de que intervenga en él la institución legitimada para representar a los distintos sectores sociales.

---

<sup>163</sup> Artículo 20, literal c), Ley 1757 de 2015.

d) *La consulta popular*, es una convocatoria que se hace a cualquier nivel territorial por la máxima autoridad administrativa (presidente de la república, gobernador del departamento o alcalde del municipio) en la cual se eleva al pueblo o a una parte de él (dependiendo el nivel territorial del que se trate) una pregunta de carácter general sobre una política determinada para que se pronuncie formalmente al respecto<sup>164</sup>. La consulta popular es definida por el artículo 6 de la Ley 134 de 1994 como “una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia (...)” del respectivo nivel territorial. Se trata, entonces de la formulación de una pregunta a ser respondida en forma disyuntiva, con sí o no. Lo cual, de nuevo, se traduce en un ejercicio electoral en el cual la mayoría determinará una decisión a adoptar.

La naturaleza del mecanismo determina que sea una consulta elevada desde la administración de los distintos niveles hacia el pueblo, por lo que en la Ley 134 de 1994 solamente se contempla la iniciativa desde la propia administración. Sin embargo, dentro de las regulaciones adicionales y específicas que hace la Ley 1757 de 2015 en los mecanismos de participación *directa*, se incluyó la posibilidad de que la consulta popular también proceda de la iniciativa ciudadana:

“Artículo 31. *Requisitos especiales previos al trámite*. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

(...)

b). Para la Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional” (subrayado fuera del texto original).

En tal escenario la consulta popular adquiere una naturaleza distinta e incluso que no se corresponde propiamente con su significado. Una consulta, en principio, es una actividad que involucra dos sujetos, el consultante y el consultado, con lo cual resulta extraño entenderla como una consulta del pueblo hacia el pueblo. Sin embargo, ello cobra sentido

---

<sup>164</sup> Artículo 8, de la Ley 134 de 1994: La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

si se entiende al pueblo como un sujeto compuesto y heterónimo, lo que hace posible que una parte de él eleve una consulta a su integridad. Esta situación, además, tiene mayor sentido si se tienen en cuenta los efectos vinculantes de la consulta popular.

Sobre los efectos de la decisión adoptada en la consulta popular la Ley 134 de 1994<sup>165</sup> estableció:

“Artículo 56.-Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses”.

Como sucede en todos los mecanismos de participación que se están analizando, en la Ley 134 de 1994 se excluyen materias también de las consultas populares, como es el caso de la reforma constitucional (Artículo 50), los proyectos de norma con articulado (artículo 53), o la convocatoria a una asamblea constituyente (*ibídem*), para los cuales ya existen los procedimientos *ad hoc* como es el referendo (entre los de participación directa) o los mecanismos de reforma constitucional o legal por la vía legislativa (entre los de participación indirecta). Como contrapartida, y aunque en principio este mecanismo parece una herramienta diseñada para que las autoridades a nivel territorial puedan sacar adelante una determinada política, la Constitución también prevé situaciones en las que dichas consultas populares se deben realizar de manera forzosa, como en el caso de la formación de nuevos departamentos (artículo 297 CPC), de la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o de la conformación de estas (artículo 319 CPC.), y del ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321 CP.),

---

<sup>165</sup> Artículo 55. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Es de notar, por lo demás, las similitudes entre el plebiscito y la consulta popular. La misma Sentencia C-180 de 1994 explica la naturaleza del primero como una consecuencia histórica de la necesidad de gobernantes (en su tiempo Napoleón y los Bonapartistas y después en casos de dictaduras) de sondear el apoyo del pueblo mediante un “sí” o un “no” respecto alguna política. Aún hoy en día es una institución de carácter nacional y cuya convocatoria es una facultad exclusiva del Presidente de la República. La consulta popular, por su parte, es un mecanismo que persigue el mismo objetivo, con la diferencia de que su puesta en marcha está al alcance local de las demás entidades territoriales, pudiendo ser convocado por las máximas autoridades administrativas de cada nivel, o bien tener iniciativa ciudadana. Además, las consultas populares tienen un contenido temático más amplio que el plebiscito, en la medida que no se circunscriben necesariamente a que la convocatoria esté directamente relacionada con una competencia de la máxima autoridad administrativa. Por lo demás, la jurisprudencia ha desarrollado la consulta popular siguiendo la dirección de la OIT para salvaguardar los derechos de las minorías, sobre todo en los casos de políticas que afectan el territorio o el medio ambiente en zonas de asentamientos indígenas o comunidades afrodescendientes, de tal forma que se les consulte sobre la intervención en su territorio<sup>166</sup>.

En relación con el trámite, la Ley 1757 de 2015 reproduce el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 en el sentido de incorporar el concepto emitido por los órganos colegiados de cada nivel territorial como presupuesto de procedibilidad para la realización de la consulta con lo cual se pone de manifiesto el carácter de mecanismo *semidirecto*:

“d). Consultas Populares. El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9º de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales”.

---

<sup>166</sup> Esta función de la consulta popular ha sido ampliamente tratada en las sentencias C-039 de 2008, C-175 de 2009, C-366 de 2011, entre otras.

La necesidad de este concepto favorable, que expresa el carácter híbrido de este mecanismo participativo, se relativiza, sin embargo, en los términos del mencionado párrafo artículo 9 de la misma ley. El cual dispone:

“Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para (...) una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización (...) de la consulta popular (...), en el término de veinte (20) días”.

Esta prescripción exceptúa el trámite ante el órgano colegiado cuando la consulta parte de una fracción importante del pueblo, con lo cual el concepto de conveniencia está soportado por el alto apoyo popular al mecanismo y hace innecesario acudir al órgano de representación.

En todo caso, en el trámite ordinario se incluye la actuación de los órganos colegiados correspondientes, aunque no se les da el término perentorio de un mes que si se exige en la práctica del plebiscito. Aunque, por otro lado, se abre la posibilidad de evitar acudir a este proceso en caso de que, como dispone el párrafo del artículo 9º de la misma ley, una consulta popular de iniciativa ciudadana tenga un apoyo superior al 20% del censo electoral de la respectiva entidad territorial.

e) Por su parte, el *cabildo abierto* consiste en la reunión pública a que la ciudadanía puede acudir ante las corporaciones territoriales para discutir temas que sean de competencia de éstas. La Ley 1757 de 2015 prestó especial atención a este mecanismo y lo reguló en un capítulo independiente sin que le sean aplicables las reglas comunes dispuestas para los demás<sup>167</sup>. De hecho, a diferencia de los otros casos vistos, la ley realiza una definición de la institución, lo que en gran medida tiene que ver con el hecho de que esta norma ampliara el cabildo abierto en relación con la Ley 134 de 1994, que solamente lo regulaba a nivel

---

<sup>167</sup> El Capítulo I del Título II se destina a incluir las reglas aplicables comúnmente a los mecanismos de participación incluidos en la ley, pero el párrafo del artículo 4º realiza la siguiente salvedad: “El cabildo abierto se regula por las normas especiales contenidas en la presente ley y no le serán aplicables las normas generales descritas para los otros mecanismos de participación”.

municipal, mientras que actualmente también se prevé en las asambleas departamentales. Así lo dispone el artículo 22 de la ley de 2015:

“En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre ,y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto”.

De lo anterior se derivan diversas consecuencias. El cabildo abierto es un mecanismo de deliberación, no de decisión, para asuntos del orden departamental, municipal o local. En este sentido, se hace evidente el diálogo entre la participación directa y la representativa en la medida en que la ciudadanía puede acudir ante el órgano representativo para tratar temas de interés regional. Es una comunicación directa entre representantes y representados/as, la cual se facilita rebajando el requisito de convocatoria, que por lo general se fija para los demás mecanismos en el 10% del censo electoral, y en este caso se define en el cinco por mil.

Este mecanismo no puede confundirse con el de iniciativa normativa que, en cierto modo, también supone un acercamiento de la ciudadanía al órgano colegiado de representación, pues el cabildo abierto está dirigido a que la ciudadanía se relacione y discuta cualquier tema de interés de la comunidad con las personas que les representan, y no la tramitación de una norma<sup>168</sup>. Incluso, el alcance de la institución permite que al cabildo sean citados funcionarios/os públicas/os del respectivo orden territorial.

Aquí se puede destacar el carácter esencial de la participación, en su contenido deliberativo, como forma de abordar junto con el órgano representativo asuntos que conciernen a un

---

<sup>168</sup> El artículo 23 establece las materias que se pueden tratar por medio del cabildo abierto y excluye puntualmente la iniciativa normativa de la siguiente manera:

“Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el presidente de la corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado”.

**Parágrafo.** A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.

grupo determinado, pero sin que las conclusiones a las que se pueda llegar sean vinculantes. La jurisprudencia, al respecto, precisa que es un mecanismo destinado a que el pueblo discuta libremente sobre asuntos que le interesen o afecten; son, “(...) reuniones políticas de carácter deliberante”<sup>169</sup>. Se configura como un llamado a la comunidad para que acuda ante sus representantes para deliberar abiertamente, como un punto de contacto entre representantes y personas representadas.

Vale la pena traer a colación la Sentencia T-350 de 2014, en la que la Corte Constitucional indicó: “Es así como el cabildo abierto se constituye en un mecanismo de participación directa de la ciudadanía frente a los asuntos de carácter local que le afecten. Es un espacio deliberativo en el que se pueden discutir y debatir todos los temas que sean de interés para la comunidad”. Esto, sin embargo, debe tomarse con cierta reserva, en el sentido de comprender el alcance de lo que podría entenderse por *participación directa* en este caso. De una parte, se puede entender como un mecanismo directo toda vez que la ciudadanía actúa por sí misma, interviene y hace parte sin intermediación de un escenario de decisión, quizá el escenario de decisión por antonomasia. Pero, a la vez, no puede entenderse como una oportunidad de toma de decisiones directa, ya que la naturaleza de la institución es hacer parte del funcionamiento del órgano de representación, el cual, en últimas será el que adopte las decisiones relacionadas con los temas objeto del cabildo.

De acuerdo con lo anterior, el cabildo abierto podría entenderse, bien como un mecanismo que dentro del escenario representativo integra a la sociedad con quienes les representan, o bien como un mecanismo de participación directa orientado a influir en el ejercicio de los órganos de representación territorial, por medio del cual la comunidad puede formular algunas inquietudes, pedir la rendición de cuentas, aportar o, quizá, legitimar una decisión futura que pueda tener un contenido controversial. En cualquier caso, el cabildo abierto desarrolla un tipo de acercamiento de la ciudadanía a la representación, aportándole el contenido participativo que debe asumir. Es así un acercamiento a la idea democrática en sociedades complejas, pues diversifica la participación en escenarios posibles. Se trata, con todo, de una vía excepcional, y es poco lo que puede aportar ante la crisis de la democracia representativa.

---

<sup>169</sup> Sentencia C-184 de 94.

f) *La revocatoria de mandato* es un mecanismo de participación directa orientado a realizar control del ejercicio de las funciones de gobernadores y alcaldes, a partir de la posibilidad para que el electorado revoque el mandato de gobierno otorgado. La Ley 134 de 1994 lo definió como “un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”, aunque su desarrollo normativo fue determinado por otras leyes como la 131 de 1994 y la 741 de 2002.

En concreto, este mecanismo está relacionado directamente con, y resulta ser una consecuencia de, la figura del voto programático institucionalizado en la misma Constitución en el artículo 259, al establecer que “[q]uienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”. En efecto, la Ley 131 de 1994 desarrolló el citado artículo y precisó que “se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”<sup>170</sup>.

Así las cosas, el sistema representativo de alcaldes y gobernadores se fundamenta en la vinculación al programa presentado por cada candidatura para que, en caso de resultar electa, tenga que realizarlo como un mandato expreso. Esta vinculación determina, entonces, que la ciudadanía pueda evaluar el cumplimiento del programa e, incluso, revocar dicho mandato por la misma vía electoral. Para ello la misma Ley 131 establece los siguientes requisitos necesarios para que pueda operar una revocatoria:

“Artículo 7º. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.

---

<sup>170</sup> Artículo 1º de la Ley 131 de 1994, modificada a su vez por la Ley 741 de 2002.



2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”<sup>171</sup>.

Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que la laxitud de estos requisitos puede generar una tensión entre la facilidad para el uso de esta institución y por ende la ventana de control que se abre con ello, y el riesgo de que se convierta en una medida populista que afecte la gobernabilidad. Para empezar, si se tiene en cuenta que la razón de ser de la revocatoria del mandato es la vinculación que tienen alcaldes y gobernadores al programa de gobierno propuesto, su evaluación, apenas superado el primer año de gobierno, con un periodo de cuatro años, puede resultar una medida prematura si se piensa que un nuevo gobierno aún carga con las decisiones del anterior y la aplicabilidad del programa de gobierno en su mayor expresión puede tardar un tiempo. A la vez, esta situación también puede significar una llamada de atención para que un gobierno desviado de su programa no continúe adelante por más tiempo.

El segundo requisito también resultaría demasiado flexible si se tiene en cuenta que el artículo original de la Ley 131 de 1994 establecía un apoyo a la propuesta de revocatoria del 40% en relación “del total de votos válidos emitidos”. En su lugar, la modificación introducida en la Ley 741 de 2002 redujo esta exigencia al mismo porcentaje, pero del total de votos que obtuvo la persona elegida. Ello conduce a concluir, por una parte, que las minorías pueden iniciar esta propuesta, lo que podría derivar en una contradicción del principio mayoritario que fue utilizado para la misma elección. A ello respondió la Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad de la Ley 741 en la Sentencia C-179 de 2002, diciendo que, “teniendo en cuenta que este porcentaje se refiere solamente al número de ciudadanos que deben apoyar la convocatoria para pronunciamiento sobre revocatoria, y no al número que debe aprobar la revocatoria misma, queda a salvo dicho principio de mayorías. Si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella tendrá después la ocasión de demostrarlo en las urnas, de manera tal que la oposición no resultará imponiendo una voluntad minoritaria”.

---

<sup>171</sup> La ley 134 de 1994 regula la revocatoria de mandato.

De hecho la propia Corte Constitucional ha destacado el valor participativo de esta institución en el sentido de que es, “(...) uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa (...) por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral”<sup>172</sup>.

En todo caso, el mecanismo sí pone de manifiesto una relación estrecha entre representantes y las personas a quienes representan a través de la revisión del programa que fue objeto de su elección. Esta institución participativa, al igual que el cabildo abierto, implica, sí, una actuación directa de la ciudadanía que pretenda cuestionar a la máxima autoridad administrativa de los niveles territoriales, pero lo hace en relación con el mandato de representación otorgado. Resulta evidente también el diálogo que este mecanismo ofrece entre participación directa e indirecta, pero a diferencia de mecanismos como el referendo o el plebiscito, en la revocatoria del mandato no es necesario superar fases o aprobaciones ante instituciones representativas (*semidirecto*), justamente porque su naturaleza es el control que deriva del voto programático y, en determinado caso, el reproche en relación con la función desempeñada.

---

<sup>172</sup> Sentencia C-180 de 1994. Amplia la explicación la providencia C-011 de 1994 a propósito de la revocatoria de mandato en los siguientes términos:

*“De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el periodo que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.*

*Pero, en el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario.*

*El artículo 259 señala con claridad que "quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse" (subrayado de la Corte). Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos -y nadie más- quienes eligieron. Son ellos -y no el conjunto del electorado- quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 259, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana"*

Este mecanismo parece reproducir una de las manifestaciones del derecho a la participación tal y como lo formula el artículo 40 CPC, al disponer que la ciudadanía tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Este último aspecto, como ya se abordó en el estudio del derecho propiamente dicho, permite a la sociedad hacer una rendición de cuentas o *accountability* social y que, en los términos de O'DONELL comentados anteriormente, está enfocado a una gestión permanente. Y es que la democracia no puede restringir el control vertical a los escenarios electorales periódicos, como premio o castigo entre la reelección o no del individuo o del partido político, sino que requiere mecanismos cotidianos, inmediatos y eficientes. En este contexto, la revocatoria del mandato es un control directo de evaluación de la gestión y de destitución.

En este mecanismo participativo, así entendido, destaca el carácter de mandato de la representación y la de mandatario del pueblo representado. Y aquí es donde la participación, o al menos algunas de sus manifestaciones tangenciales, como el cabildo abierto o, en este caso, la revocatoria del mandato, cuestionan las lógicas liberales de la representación que apartaban al pueblo de quienes adoptaban las decisiones por él, lógicas que funcionaban como armaduras de protección contra la democracia y contra el ejercicio del poder del pueblo. En particular, la revocatoria del mandato cuestiona una premisa fundamental de la representación liberal que se comentó en el Capítulo Segundo: la prohibición del llamado mandato imperativo que se basa en la independencia de los sujetos representantes<sup>173</sup>, que en el ámbito político se traduciría en el mandato imperativo, eliminado del Estado democrático. De este modo, una manifestación participativa que parece de lo más natural, como es evaluar la gestión del representante, se incorpora en el

---

<sup>173</sup>DOVERGER, Maurice, presenta al mandato imperativo y al mandato representaciones como dos concepciones antagónicas, “cada una de las dos concepciones precedentes de la soberanía popular y de la representación política”. Por una parte, afirma, el mandato imperativo corresponde “a la soberanía y a la representación fraccionadas”, y describe al mandato imperativo como una manifestación política de la figura del mandato del derecho civil, en el que el mandatario sigue las instrucciones dadas por sus mandantes. “los electores dan al elegido las instrucciones que éste debe seguir (...)”. En la teoría rousseauiana, el mandato imperativo no implica solamente que el elegido deba ajustarse a las instrucciones de sus electores, sino que éstos dispongan también de una sanción si el elegido no cumple su mandato: es el principio de revocabilidad de los elegidos”. Por otra parte, el mandato representativo, señala el autor, “corresponde a la [teoría] de la soberanía y de la representación nacionales. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Ésta, al ser un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación”. En: *Op. Cit.*, pp. 118-119.

Sobre ello PITKIN, Hanna F., explica la diferencia en relación con la disyuntiva en torno a si la acción del sujeto actor debe ser una imitación -como si el ausente lo hiciese- o si debe estar dirigida a beneficiar a quienes representa: ¿deseos o bienestar? Lo que se traduce en definir si el representante debe actuar como el electorado quiere, siguiendo sus instrucciones, lo que se llama mandato imperativo, o en cambio, con libertad para actuar como mejor le parezca que puede alcanzar su *bienestar*. En: El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 235.

contexto de los mecanismos participativos con aparente cordialidad, aun siendo un postulado que contraría los cimientos de la teoría representativa, y una de las características que desde la representación nacional ha sido defendida con más animosidad, como blindaje de una clase representante contra el *ataque* de sus poderdantes. Por lo tanto, la implementación de este mecanismo participativo, que riñe directamente con la representación en términos decimonónicos, arroja la ilusión de ser un mecanismo que puede permitir un avance hacia la democratización de la representación política. Sin embargo, esta no es más que, efectivamente, una mera ilusión como se pasará a ver.

En principio, en la revocatoria de mandato se halla una deficiencia elemental, radicada en la subjetividad de la figura. Y es que la revocatoria no está vinculada al programa de gobierno ni, por ende, a un análisis objetivo de cumplimiento. Antes bien, como indica el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, la solicitud de la revocatoria “(...) deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”. Lo que, en resumidas cuentas, podría ser cualquier cosa, cualquier razón de insatisfacción. En estos términos, la revocatoria puede derivar en un debate populista, en una retaliación de la oposición, en una empresa publicitaria para convencer a la opinión pública del fracaso de la administración vigente, hasta alcanzar, según dispone el artículo 64 de la misma Ley, el requisito del 40% de los votos que obtuvo la persona elegida<sup>174</sup>. Todo ello significa que la revocatoria del mandato, es decir, la rendición de cuentas, como un elemento clave en cualquier tipo de mandato (*accountability*), no se ha tomado en serio, ni por tanto la responsabilidad y vinculación de las personas representantes con los intereses sociales, reduciéndose todo, de nuevo, a un debate electoral entre quienes dicen sí y quienes dicen no a una persona, no a unas ideas o a un examen de cumplimiento objetivo. Lo cual, en definitiva, termina por convertir la representación en una valoración subjetiva, y no en un encargo profesional para gestionar intereses concretos.

---

<sup>174</sup> Artículo 64. Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total del votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.

A la anterior deficiencia se aúna el hecho de que la revocatoria haya sido restringida a los cargos a la alcaldía municipal o a la gobernación departamental. Se ha restringido, esto es, al escenario ejecutivo, a la valoración sobre la ejecución de la ley, no sobre la creación de la misma en los cargos donde se concreta primeramente el ejercicio del poder, es decir, en el legislativo. Esta deficiencia se suma a la ya mencionada excepcionalidad de estos mecanismos participativos, que los excluye del ejercicio continuo del poder, como podría —debería— ser la revisión permanente y la rendición de cuentas de quienes representan al pueblo, como una forma de darle seriedad y efectos al proceso de candidaturas, de campaña y al resultado electoral en función de la presencia real del pueblo en el legislativo.

### **3. Participación directa. Una conclusión incompleta**

Hasta este punto, el ordenamiento constitucional colombiano ofrece las primeras respuestas en relación con el elemento olvidado de la democracia: el ejercicio. Colombia se ofrece como objeto de estudio de la constitucionalización de la democracia en el mundo después de la segunda posguerra, especialmente dentro de los procesos de constitucionalización adelantados en América Latina a finales del siglo XX, en los cuales se dota de exigencia jurídica, con carácter de norma suprema, a la titularidad del pueblo caracterizado por el pluralismo, y luego al ejercicio a través del derecho fundamental a la participación.

En efecto, la Constitución de Colombia de 1991 enfatiza la importancia de la participación desde su preámbulo, que la establece como un valor y marco de referencia para garantizar un orden político, económico y social justo. Dentro de los principios fundantes, la incluye como una finalidad del Estado, en el sentido que debe facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que las afectan. Y además, de manera concreta, consagra el derecho fundamental a la participación política que, además de compartir las calidades de estos derechos, los trasciende, como la garantía individual causa de la democracia en la conformación del poder constituyente, y como consecuencia que permite la vigencia del autogobierno en el ejercicio del poder.

Así las cosas, dentro de los derechos fundamentales, el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia establece que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede

[...]”. En tales términos, el contenido del derecho derivado de la misma disposición y de su desarrollo en la jurisprudencia constitucional reafirman la soberanía popular más allá de su concepción representativa en términos liberales, en el sentido que las personas puedan intervenir en las decisiones que les afectan, tanto de forma directa como a través de la reconfiguración de la representación en un vínculo más estrecho entre sujetos representantes y representados.

Todo lo anterior se confirma a partir de sus elementos definitorios. La titularidad del derecho se plantea en abstracto ampliamente sin lugar a exclusiones absolutas por razones de nacionalidad o ciudadanía clásica. Ello permite que en concreto esta titularidad general que supone el principio de soberanía popular para participar políticamente, se concrete a partir del el concepto de ciudadanía gradual según el cual, a cada grado de titularidad o ciudadanía, corresponden ciertos escenarios para participar en el poder, es decir, para participar en concreto a través de los mecanismos de participación a los cuales cada persona tiene acceso, en función de criterios como la nacionalidad, residencia, edad, incompatibilidades por cargos públicos, sanciones penales, entre otras, En tal sentido, mecanismos participativos como el sufragio se encuentra relativizado en el ordenamiento colombiano según la ciudadanía gradual que determina que las personas extranjeras puedan participar en ciertas elecciones, como las del orden territorial, pero no en las nacionales, o que menores de edad lo tengan suspendido de manera general hasta alcanzar los 18 años; en el mismo sentido la residencia en el exterior definirá restricciones fácticas derivadas. Ello, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer otros derechos de manera directa o incluso poder establecer relaciones representativas en la rendición de cuentas o en la solicitud de información sobre la gestión de determinada autoridad.

Así las cosas, la ciudadanía gradual permite extender el concepto genérico de participación política como expresión del ejercicio de la soberanía popular a escenarios y mecanismos que antiguamente siquiera se imaginaban, o se encontraban vetados totalmente para ciertas personas, y que ahora son asequibles sin atender a un concepto absoluto de titularidad de todo o nada. Se trata de un derecho que atiende a los vínculos políticos de cada sujeto con el Estado y que, en conformidad, establece los escenarios habilitados a participar según la gradualidad de la ciudadanía.

Igualmente, el derecho fundamental a la participación en los términos de la disposición constitucional establece con amplitud el alcance de la participación, tanto a la hora de no restringirla a cualquiera de sus expresiones, bien sea directamente o a través de representantes, como al establecer facultades individuales amplias para participar en la *conformación, ejercicio y control* del poder político.

Ahora bien, la misma disposición jurídica establece a continuación una serie de mecanismos, a modo indicativo, por los cuales *se puede* hacer efectivo el derecho y que se concentran principalmente en la manifestación directa de la participación, omitiendo mecanismos de ejercicio del derecho en su escenario cotidiano, es decir, en la actividad representativa. Situación que incluso llama la atención por la exaltación que la misma Corte Constitucional en su jurisprudencia ha realizado de estos mecanismos como signos distintivos en el tránsito entre la democracia representativa y la, ahora denominada, democracia participativa. Esta situación, además, se ve reforzada por el tratamiento posterior que la misma Carta da a la participación política en el artículo 113 dentro del Título denominado *De la participación democrática y de los partidos políticos*, y en éste el Capítulo 1 *De las formas de participación democrática*, en el que se consagran determinados “mecanismos de participación”, entre los cuales solamente se incluyen los mecanismos de participación directa de: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Todos estos mecanismos participativos aparecen en la Carta Política de 1991 como una innovación introducida con entusiasmo democrático. De ahí que sean denominados *mecanismos de participación*, sugiriendo, quizá, que son éstas y no otras las vías para que el pueblo participe. Tanto es así que en la Sentencia C-551 de 2001 la Corte Constitucional señaló que los mecanismos de participación ciudadana directa expresan la confianza que el constituyente deposita en la acción del pueblo. Con ello, dice el Tribunal, el constituyente abrió múltiples rutas que le permitieran expresar su voluntad directamente. Específicamente el fallo dirige la atención hacia el poder de reforma de la Constitución a través del referendo, en donde la Constitución determina que por esta vía para reformar la Carta es el pueblo quien tiene la última palabra; pues el referendo es un mecanismo de reforma que no pertenece ni al Gobierno ni al Congreso, sino enteramente al pueblo. Explica la Corte que ésta es una diferencia entre, por una parte, la democracia representativa que se asienta en el

principio de soberanía nacional, en la que el pueblo gobierna a través de los representantes, y, por otra, la democracia participativa que, fundada en el principio de soberanía popular, puede además ejercerla “(...) aunque no frecuentemente, en forma directa”. Quiere ello decir que la Carta de 1991 no estableció una democracia pura en este aspecto. Antes bien, y a tenor del artículo 378 C.P.<sup>175</sup>, se buscó “(...) una articulación entre la democracia representativa, la participación del pueblo y la garantía jurisdiccional de la supremacía de la Carta. (...) La Constitución busca entonces <<democratizar la democracia>>, estableciendo una democracia participativa que articula las formas representativas con los mecanismos propios de la democracia directa”.

Sin embargo, reducir la participación del pueblo a los mecanismos participativos del artículo 103 CPC, y suponer que la soberanía popular descansa en mecanismos eventuales como el referendo, termina por subordinar el ejercicio de la propia soberanía popular a la eficacia de los mismos. Y ello hace evidente el riesgo de convertir la participación en algo excepcional, riesgo que deriva de que, como se vio al describir cada uno de ellos, nos encontramos ante mecanismos que operan esporádicamente y que están determinados a unos procedimientos y excepcionalidad incompatibles con la naturaleza del poder político como una actividad continua.

En concreto, es posible observar que, por la dificultad tanto práctica como presupuestaria de convocar asiduamente a las personas, para que se pronuncien ya sea a favor o en contra de una norma o una política, la continuidad de un alcalde en su cargo, o dar su opinión respecto a un determinado tema, estos mecanismos se constituyen como prácticas eventuales, o mejor dicho, excepcionales. Lo cual significa que la *esperanza* participativa de la Constitución de 1991 se reduce, no solamente a una realización de la democracia por excepción, sino también a situaciones en que se produce una deficiente expresión del poder político representativo. Queda, por ende, aún pendiente la pregunta de cómo manifestar

---

<sup>175</sup> Artículo 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.



el derecho a la participación popular en la rutina, cuando continuamente no se están usando los mecanismos participativos?

Pero es que, además, es de tenerse en cuenta que estos mecanismos participativos, si bien permiten una presencia real del pueblo en el poder político, de nuevo se basan en una idea de pueblo como abstracción unitaria, que puede, todo él, decidir unívocamente sobre un tema. Se toma, en este proceso, la parte (mayoritaria) por el todo. Para ello, las formas directas de decisión, como el referendo o el plebiscito, recurren al instrumento del voto, a la imposición de la mayoría sobre una norma o una política determinada, sin posibilidad de deliberación o de integración de las diferencias. De nuevo la toma de decisiones se polariza en todo o nada, en aprobado o desaprobado. La participación del pueblo se reduce, también en estos mecanismos, con excepción del cabildo abierto, a una facultad electoral, que se ejerce en un acto concreto, en la individualidad del voto, en un escenario de reflexión personal. Aquí, entonces, la participación como expresión de la soberanía se restringe a la posibilidad de decir sí o no. La ciudadanía sólo puede votar a favor o en contra de una propuesta, al igual que como funciona actualmente la expresión indirecta, cuyas formas se pasa a reproducir en los mecanismos de participación llamados directos.

Sólo en el cabildo abierto y, en cierto sentido en la consulta popular, la idea participativa se acerca más a la de una participación en sentido democrático. Al menos, se asume el criterio territorial, o el gremial o sectorial, para identificar un grupo de intereses, e incluirlos en una decisión que podría afectarles. Hay que tener en cuenta, con todo, las limitaciones de estos mecanismos. Así, la consulta popular si bien se ha llevado a planos específicos de impactos territoriales o ambientales de decisiones de las autoridades públicas en los que las minorías afectadas pueden intervenir, no deja de lado el protagonismo del principio mayoritario concretado en la expresión disyuntiva del voto. El cabildo abierto, por su parte, requiere de la iniciativa voluntaria de la autoridad pública que puede obedecer a razones políticas. De este modo, tales vías de participación, como las otras, no sólo terminan reducidas a espacios esporádicos, sino que, además, su operatividad depende de escenarios representativos.

Sobre esto último, llama especialmente la atención que en la mayoría de los casos, la operatividad de los mecanismos de participación directa está subordinada a la acción de las

instituciones representativas. Y no solamente por el uso preponderante del voto, que es un instrumento propio de la democracia representativa, sino por el hecho de que en mecanismos como el referendo o el plebiscito, que son referentes históricos de la actuación directa del cuerpo gobernado, es necesario que previamente se tramiten leyes en las que el órgano legislativo los ponga en marcha. Con lo cual se desnaturaliza su característica *directa* y, en su lugar, se definen como mecanismos de participación *semidirecta*.

En últimas, parece que la actuación directa estuviera permeada por la desconfianza, lo cual contrasta con la esperanza depositada por el constituyente en los mecanismos participativos como medios para hacer realidad la soberanía popular. La iniciativa legislativa da cuenta de ello, y parece hablar de una carencia en la representación para leer los intereses sociales, razón por la que se crea un *por sí acaso*, un remedio. Lo que se plantea es la suplantación del Congreso como órgano de representación popular en favor de una participación (¿que acaso el órgano legislativo no ofrece?) que reemplace a representantes elegidas/os para expresar las necesidades sociales y gestionar las leyes que respondan a ellas. Se incorpora así, en la representación del pasado, un modelo al que se llama participativo, pero que no redefine las instituciones a partir de las exigencias democráticas —es decir participativas y pluralistas—, sino que mantiene sus vicios representativos y agrega mecanismos de actuación directa con los que, entonces sí, se garantice la participación de la ciudadanía.

Advertir en estos mecanismos la expresión de la acción del pueblo y concentrar la bondad del principio democrático en ellos lleva a confirmar la idea del fracaso del modelo representativo y, por tanto, que la efectiva participación del pueblo sólo pueda concretarse de manera directa. Ello, con todo, y como se ha visto, tampoco es garantía de un ejercicio del poder en términos estrictamente participativos, sino una especie de fastuosa y limitada manifestación pública de participación. La cual, en la algarabía de sus formas, puede producir una ilusión de poder cada vez que se deposita un voto para un referendo o un plebiscito, e incluso para una elección, ilusión que corre el riesgo de agotar el deseo participativo y adormecer la *ciudadanía activa*, sometida a los designios mayoritarios del sistema representativo.

## Capítulo séptimo

### LA REPRESENTACIÓN COMO ESCENARIO COTIDIANO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA. ¿EJERCICIO PARTICIPATIVO DEL PODER REPRESENTADO?

A partir de las conclusiones a las que se llegó en el capítulo anterior, resulta necesario hacer una precisión de la mayor importancia en relación con la misma definición de la democracia y sus elementos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Como se vio, la Constitución Política de 1991 es un texto claramente decidido a realzar el principio democrático, desde el preámbulo y la formulación de los principios fundantes, hasta la incorporación del derecho fundamental a la participación y el énfasis en los mecanismos de participación directa. En este último caso, el auge de estos instrumentos y su marcada preponderancia como expresiones claras del ejercicio del poder en contraste con la ya desgastada y desprestigiada figura representativa, llevan a una común distinción de la democracia: la democracia participativa y la democracia representativa.

Una diferenciación en este sentido resulta imprecisa a la luz del estudio adelantado en la Primera Parte de este documento y que coincide con la presentación que hasta ahora se ha hecho del sistema colombiano y de las características del derecho a la participación consagrado en el artículo 40 CPC. Sin embargo, no es extraño encontrar afirmaciones como la de PÉREZ ESCOBAR, quien concluye que la soberanía popular a la que se refiere el artículo 3 de la Constitución Política de Colombia tiene como consecuencia la democracia directa. El autor divide la democracia en dos tipos de *sub-democracias*: la directa y la indirecta o representativa<sup>176</sup>. Esta categorización lleva a confundir la forma de gobierno con el mecanismo de ejercicio. Una clasificación que resulta ser, no solamente odiosa con el concepto teórico democrático, sino con la lucha histórica de las grandes masas por alcanzar, sobre los pequeños grupos de poder, la soberanía. Asimismo TUR AUSINA, indica que, aunque en ocasiones se presentan confusiones entre las expresiones directas o representativas de la “democracia participativa”, la distinción parece estar en la “capacidad decisional”, de modo que, lo que “el pueblo soberano pueda hacer por sí mismo no

---

<sup>176</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Op. Cit.*, pp. 100-101.

debería depositarse en la figura del representante político”<sup>177</sup>. En consecuencia, referirse a la democracia participativa como aquella consistente en la participación por medio de mecanismos directos (o con mayor capacidad decisional), en comparación con la representativa que se ejerce mediante elecciones, marca la ruta para desconectar al pueblo del ejercicio de la democracia en el modelo representativo. Ello es así en la medida en que la representación se entiende como una entrega temporal y cíclica de un poder que no alcanza a usarse más que para votar por el destinatario del mismo, y que, por oposición con la otra manifestación, no incluiría la participación. De esta manera, la participación del pueblo se reduce a su acción directa en escenarios coyunturales y excepcionales cifrados en un listado de mecanismos particulares consagrados en la Constitución, ajenos al ejercicio democrático que consiste en la toma de las decisiones del Estado, ejercicio entendido, éste sí, como una actividad continua, y que no necesariamente depende de que los millones de individuos estén permanentemente reunidos. Depende sólo, en términos pragmáticos, de la acción de los órganos representativos.

Esta imprecisa distinción entre democracia representativa y democracia participativa puede estar justificada de alguna manera en la intención de reforzar el principio democrático de participación de las personas integrantes del pueblo en el ejercicio del poder, un pueblo que había terminado siendo relegado por la idea decimonónica de la democracia en la que la representación, como ficción, encargaba el ejercicio del poder a pocas personas y asignaba a la ciudadanía a una función meramente electoral (el régimen del **des-interés**). En tal sentido, y como contraste, la calificación de democracia participativa se presenta como una fórmula (incorrecta) para avanzar hacia la posibilidad de que los miembros del pueblo se acerquen a los escenarios de toma de decisiones a través de mecanismos de participación directa.

Pero más allá de esta posible justificación para proponer una confusión y alteración drástica de los conceptos e instituciones de la democracia, la misma configuración constitucional del modelo democrático pone al descubierto que una aproximación que diferencie entre democracia participativa y democracia representativa se aparta del modelo de democracia que el constituyente colombiano diseñó en 1991. Por un lado, como se dejó sentado en el

---

<sup>177</sup> TUR AUSINA, Rosario. Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias. En: GARRIDO MAYOL, Vicente (coordinador). *La solidaridad en el Estado Autónimo*. España: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2012, pp. 121-122.

Capítulo Sexto, la propia Constitución colombiana y su desarrollo a cargo de la Corte Constitucional reconocen un sistema democrático en términos participativos como concepto general amplio en el que se incluye tanto el ejercicio directo como el indirecto. Se incluye, esto es, la participación entendida como la acción del ejercicio del poder por parte de los miembros del pueblo, indiferentemente de que lo hagan por sí o por interpuesta persona. Es pues la participación el concepto rector que define la democracia en sí misma, y no una de sus manifestaciones concretas. Y, por otro lado, si bien los mecanismos de participación directa son un avance en la construcción de un modelo democrático con una ciudadanía más activa, no puede pasarse por alto que son eventualidades del ejercicio del poder, pues la aplicación de los mismos está restringida a escenarios esporádicos, lo que implicaría que en su expresión cotidiana la representación negaría la presencia de la participación y, con ella, la de la democracia.

En este contexto, merece la pena traer la distinción que hace el Tribunal Constitución español sobre el punto, al indicar que la consagración del derecho a la participación en el artículo 23.1 CE, tiene distintas manifestaciones, pues se refiere al derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, así, “en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general”<sup>178</sup>, de lo cual se deriva que, en tanto la representación es la expresión ordinaria del derecho, los mecanismos directos son un complemento o reforzamiento. “Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa”<sup>179</sup>. Con ello, si bien las participaciones directa y representativa aparecen reconocidas en pie de igualdad en el art. 23CE, la primera tiene un papel residual y excepcional respecto de la segunda, que prevalece en el diseño global de la Constitución.

Lo anterior supone una configuración de la democracia a partir del derecho fundamental a la participación que determina la posibilidad de actuar, directamente, en los puntuales

---

<sup>178</sup> Sentencia 103/2008. Fundamento jurídico 2.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

eventos en que operan los mecanismos recién vistos y, de manera ordinaria, a través de la representación. Dicha configuración determina que la misma institución representativa se distancie de su manifestación decimonónica. Antes bien, la representación también aspira a convertirse en una expresión de la participación, que debe permitir que la ciudadanía ejerza su derecho y por tanto el poder. En efecto, la Carta Política de 1991 introdujo respecto de la Constitución de 1886, como ya se ha visto, y como se indica en la Sentencia C-490 de 2011, dos cambios fundamentales en la definición de democracia “(i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá de la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad (...)”<sup>180</sup>. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-303 de 2010 aclaró que la **democracia participativa institucionalizada** en la Constitución de 1991 está determinada por el principio de soberanía popular que ubica el poder político “exclusivamente” en el pueblo, sea que lo ejerza directa o indirectamente. Ello, continúa la Corte, genera consecuencias inevitables para la representación misma, determinadas por el hecho de que el actual Estado constitucional va más allá de la democracia electoral representativa para instaurar un modelo participativo y pluralista.

El análisis teórico que hace la Corte resulta conforme con la lectura del artículo 3 hecha anteriormente. Así lo venía sosteniendo enfáticamente el alto Tribunal desde la Sentencia T-1337 de 2001, cuando advertía que la Constitución de 1991 mantiene la idea de la representación, pero ésta debe interpretarse conforme con los nuevos principios de la democracia participativa y que supone, no sólo la posibilidad reducida de elegir cargos públicos, sino que “(...) su campo de acción involucra también la efectiva representación, que debe interpretarse, para no distorsionar la idea de autonomía de los representantes, como el ejercicio continuo de las funciones de quienes han sido elegidos”<sup>181</sup>. Esta sentencia resuelve una acción de amparo interpuesta por los electores de un congresista que había sido secuestrado, quienes consideraban que su vacante debía ser ocupada por el siguiente en la lista para garantizar su derecho a la representación política. En ella se hace un examen de la representación como una figura que, teniendo en cuenta la complejidad de la sociedad

---

<sup>180</sup> Consideración 3.

<sup>181</sup> Sentencia T-1337 de 2001

actual, permite el ejercicio de la soberanía de manera indirecta; ya que, como se sabe, y a tenor del artículo 3 Superior, el pueblo puede ejercer el poder, bien directamente, bien a través de sus representantes.

Esta situación, continúa la Sentencia T-1337 de 2001, expresa la relación entre los dos conceptos, pues la representación no es sino una de las formas de ejercer la participación como mecanismo concreto del artículo 40 CPC. Así, no sólo se garantiza la democracia como la conformación popular del poder. También su ejercicio adquiere realidad a través de la efectiva representación. En palabras de la Corte: “[e]xiste por tanto una conexión inescindible entre el derecho a la participación y la representación efectiva, pues en los casos en que esta última falta, el primero comienza a perder uno de sus elementos conceptuales: el ejercicio del poder”<sup>182</sup>.

La mencionada conexión inescindible se ha traducido, en términos pragmáticos, en una relación de dependencia, pues el protagonismo y cotidianidad de la representación como forma de ejercicio es, en últimas, el escenario en que puede (o no) hacerse efectiva la soberanía popular, esto es, la participación continua del pueblo a través de sus representantes. Lo cual se traduciría, en términos de la Corte Constitucional, en una democracia participativa institucionalizada, de forma que la representación será la participación institucionalizada en el modelo democrático.

La cuestión es que, si bien la representación se sigue presentando en el modelo colombiano como la principal manifestación del ejercicio del poder, al igual que en los Estados democráticos modernos, esta figura juega un rol distinto en la descripción que hace la Constitución de 1991. Y es que, según se señaló en el capítulo anterior, no se refiere a una característica del Estado, como sí sucediera con algunos modelos que se definieron como *democracias representativas*, con lo cual la representación se erigía en un calificativo directo de la democracia. Antes bien, la Carta colombiana, en el artículo primero, describe el Estado como una república *democrática, participativa y pluralista*. La representación, por su parte, es posteriormente incluida en artículo tercero, como una de las dos formas en que el

---

<sup>182</sup> Sentencia T-1337 de 2001

pueblo puede ejercer el poder<sup>183</sup>, esto es, ejercer el derecho a la participación. En tales términos, la representación se ubica como un instrumento jurídico para permitir que la ciudadanía —titular de la soberanía— participe. Y si bien este instrumento se presenta como la forma pragmáticamente predilecta para ejercer el poder, ello no altera la naturaleza de la democracia misma, que responde a la lógica de la soberanía popular y de su ejercicio a través de la participación de la ciudadanía, sin predeterminedar que ésta sea directa o, en este caso, indirecta.

Por lo tanto, la práctica representativa lleva consigo una exigencia democrática, en el sentido de que debe permitir que el pueblo participe. La llamada “democracia representativa” debe pues ser entendida como una de las manifestaciones de la participación, por la vía indirecta, y no como la definición del modelo político. De hecho, la expresión que, en estos términos, no genera resistencia para referirnos a la participación intermediada es la de *representación democrática* o *representación participativa*. Ello implica que, cuando se haga uso de la figura de la representación —así como también corresponde con los mecanismos directos—, se debe satisfacer el presupuesto esencial de la democracia, en el sentido de que la ciudadanía y los diferentes grupos de intereses puedan formar parte de la toma de decisiones e integrar la voluntad general.

El ejercicio indirecto del poder político como expresión cotidiana de la democracia se concreta en unas instituciones y procedimientos dispuestos para que el pueblo pueda participar. En el modelo constitucional colombiano, la institucionalización de la democracia parte de la basilar configuración del poder público en sus distintas ramas que se hace en la Constitución dentro del Título V, denominado “De la organización del Estado”, y en cuya primera disposición (artículo 113) establece que “[s]on ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial”. Ramas del poder que, en últimas, determinan que la forma principal del ejercicio del poder no se realice directamente por el pueblo, sino que los funcionarios de las mismas representan al pueblo en el ejercicio de tales funciones. Con ello, la democracia adopta, junto a la representación, otra institución del modelo liberal: la

---

<sup>183</sup> “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. **El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes**, en los términos que la Constitución establece”. (Resaltado fuera del texto original).



división del poder político, encaminada a limitar el ejercicio abusivo del poder cuando estaba concentrado en un sujeto ajeno<sup>184</sup>.

Así las cosas, entendiendo que la expresión del poder político en el Estado de Derecho se materializa a través de las normas jurídicas como órdenes de obligatorio cumplimiento, la división de funciones conduce a la distribución de las distintas fases de la producción y aplicación de las normas a distintos organismos: creación de las leyes, ejecución y el juzgamiento de su cumplimiento, todas ellas como actuaciones mediatas del pueblo, que le permiten ejercer continuamente el poder y garantizan su derecho fundamental a la participación. Dentro de ellas, la actividad legislativa es el escenario primogénito de la toma de decisiones, donde confluyen la actividad deliberativa y la participativa para crear las normas como acuerdos generales de carácter obligatorio. Por ello, sin demeritar las otras funciones y sin dejar de lado las eventuales actuaciones de carácter legislativo que puedan adelantar el ejecutivo y el judicial<sup>185</sup>, estas líneas están enfocadas, como quedó sentado desde el primer capítulo, en la creación normativa y, por tanto, en adelante la atención estará centrada en la actividad representativa en el órgano legislativo, a partir del artículo 150 CPC que dispone: “Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)”.

El órgano legislativo es, entonces, el eje central de la participación institucionalizada en su manifestación indirecta. Allí se deben concentrar los intereses dispersos de la sociedad en una deliberación que permita consensos integracionistas. Se puede decir que la representación en la democracia hace las veces de embudo: permite reducir un pueblo numeroso a un órgano legislativo de menor tamaño. Ese gigantesco cuerpo compuesto por

---

<sup>184</sup> Como explica NARANJO, Vladimiro sobre la teoría de la división de poderes expuesta por Montesquieu, ésta permite “eliminar el peligro de que un órgano del Estado absorba las funciones de otro convirtiendo el gobierno en absolutista. Al repartir la soberanía entre distintos órganos, se podrá obtener un equilibrio o balance de poderes. Además, de este sistema resulta un beneficio directo para los ciudadanos: el de asegurar su libertad y su seguridad”. En *Op. Cit.*, p. 248. Así, la idea de la división de poderes se presenta como una medida de protección contra la arbitrariedad y el absolutismo, de lo cual destaca el concepto de poder como externo, ajeno, que se impone y hay que limitar para proteger a los individuos. Este concepto se distancia de la idea del poder popular que parte del poder democrático, como una autorreferencia del pueblo y del individuo. Tales figuras del modelo liberal se trasladaron a las democracias modernas y requieren la adaptación a la lógica de la titularidad y ejercicio popular del poder, de modo que tanto la división de poderes como la representación se reconcilien con una idea de poder autogestionado.

<sup>185</sup> En particular la posibilidad que la misma Constitución otorga al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley como lo dispone en el artículo 150 # 10 de la Constitución Política de Colombia. O en la llamada labor del juez constitucional cuando al ejercer el control abstracto actúa como legislador negativo, tal como lo dispone a su turno el artículo 243 Superior: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

muchas personas e intereses pasa a ejercer el poder político por medio de un concreto y reducido número de personas a quienes se les denomina representantes. De modo que la primera garantía del derecho a la participación está dada por la efectiva presencia del pueblo —sus intereses— en el órgano de representación legislativo, para que así estos intereses entren en una lógica comunicativa y deliberativa que les permita encontrar los mencionados consensos. Se trata, entonces, de un primer presupuesto, que se concreta en la composición efectivamente representativa e igualitaria del órgano, y de otro, que se concreta en la actividad deliberativa en los mismos términos de igualdad.

Sin embargo, evidentemente, la realización del segundo de los presupuestos representativos está condicionado por la realización del primero. Resulta, en consecuencia, de mayúscula importancia definir estas personas —representantes—, que luego ejercerán la actividad representativa. Para lo cual las democracias modernas establecen un sistema electoral como método general para la designación de los gobernantes<sup>186</sup>. Este será el objeto de las siguientes líneas, pues como lo indica GARCÍA GUITIÁN<sup>187</sup>, la definición del cuerpo representante es una cuestión determinante para la relación representativa, toda vez que el ejercicio de esta función estará condicionado por quién la ejerza.

Así las cosas, primero, se identificará el sistema electoral utilizado en el modelo colombiano para conformar el órgano legislativo y el rol protagónico que en éste cumplen los partidos políticos y, segundo, se abordará el funcionamiento del órgano en la creación normativa, para determinar si, en el mismo sentido, los mecanismos de construcción y toma de decisiones (de la voluntad general) se conducen por los presupuestos del consenso integracionista como fórmula que se ha decantado en la presente investigación como garantía de la realización efectiva de la democracia.

## 1. Conformación electoral del órgano de representación

Como ya se anunció, en este apartado se hará una aproximación a la institucionalización de la representación legislativa y, de manera central, a la composición del órgano legislativo como presupuesto para garantizar el derecho a la participación a través de la representación

---

<sup>186</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Op. Cit.*, p. 453.

<sup>187</sup> GARCÍA GUITIÁN, Elena. *Op. Cit.*, p. 112

de los intereses dispersos en la sociedad. La configuración del mecanismo para conformar el órgano de representación no puede ser neutral, pues como señala REYES PÉREZ ALBERDI, “es imprescindible que la elección de los representantes se desarrolle a través de una fórmula que permita que las diferentes opciones políticas se encuentren presentes en las instituciones de decisión pública de acuerdo con el respaldo electoral obtenido y, por tanto, de su implantación social”<sup>188</sup>. La autora parte de la idea de que en la democracia es intolerable que una parte de la ciudadanía se deje al margen de las decisiones públicas y que alguien decida “lo que se considera mejor para la sociedad”.

Así, el sistema electoral está lejos de reducirse a un aspecto técnico de la democracia, pues de la técnica de conteo y repartición de votos, de las candidaturas y los grupos y organizaciones llamados a participar, depende un aspecto sustancial de la representación política, como es cuáles intereses conformarán el órgano legislativo y por tanto harán parte de la deliberación para adoptar las decisiones públicas. De manera que el sistema electoral es el mecanismo que permite conducir el derecho a la participación de los miembros del pueblo al escenario en el que se concreta este ejercicio del poder en normas jurídicas.

Para tal efecto debe partirse de la norma constitucional que se encarga de crear el órgano, describirlo y definir sus funciones. Tal institucionalización está configurada en la Constitución de Colombia a partir del ya mencionado Título V CPC, destinado a establecer la organización general del Estado. Se encuentra, concretamente, en el artículo 114, que se refiere a un órgano denominado Congreso de la República al que le son asignadas determinadas funciones legislativas y una estructura en los siguientes términos:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

En este artículo se describe un órgano al que se atribuye la función legislativa, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, con lo cual se opta por un modelo bicameral, al

---

<sup>188</sup> REYES PÉREZ ALBERDI, María. Igualdad de sufragio y sistema electoral. En: *Revista general de derecho constitucional*, N°. 26, 2018, p. 2.

estilo de lo que, como vimos en el Capítulo Tercero, sucede en el primero de los órganos legislativos, el Parlamento inglés. Sin embargo, este sistema bicameral ha sido sometido a una férrea crítica, sobre todo porque, en su esencia, no puede desligarse de la razón histórica de su creación, como una forma de garantizar la posición de ciertos sectores privilegiados. En estos términos, PÉREZ ROYO afirma que el origen de las segundas cámaras en un contexto de monarquía absoluta, como un escenario de reconocimiento de privilegios en razón de la sangre, de los títulos y las prerrogativas selectivas, conduce a la desaparición del bicameralismo en los modelos constitucionales basados en el principio de igualdad. En criterio del autor, la única justificación democráticamente aceptada de la existencia de una segunda cámara es la territorial<sup>189</sup>,

En esta última lógica, los criterios del modelo bicameral en la Constitución colombiana se distancian de los privilegios clasistas. Los artículos 171 y 176 CPC, al establecer la composición del Senado y de la Cámara de Representantes respectivamente, establecen que el primero “estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional”, mientras que la segunda “se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales”. Así las cosas, la separación de las cámaras se basa en el criterio de *representatividad* incluido en el modelo de *representación descriptiva* mencionado en el Capítulo Cuarto. Como entonces se explicó, éste hace referencia a que la representación debe responder a la semejanza entre sujeto representado y representantes, según un parámetro de proporcionalidad establecido para el órgano legislativo que refleje la diversidad del electorado.

Estos artículos obligan a hacer una observación preliminar de tipo cuantitativo que se deriva de la distinción territorial como criterio inicial de representación, relacionada con la cantidad de curules definidas para cada cámara, toda vez que cabría esperar cierta correspondencia demográfica entre las personas que habitan los distintos territorios y su representación en el legislativo. Al respecto llama la atención el número de congresistas asignados a cada cámara; el Senado cuenta con un número fijo de ciento dos miembros y la Cámara de Representantes con una cifra variable según la población, pero que mínimo está compuesta por dos y máximo cuatro representantes en cada entre territorial, más los miembros de las llamadas circunscripciones especiales, lo que para el periodo 2014-2018,

---

<sup>189</sup> PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2004, pp. 598 y 599.

significó una composición de ciento sesenta y cinco representantes. Todo ello para una población aproximada de cuarenta y ocho millones<sup>190</sup>, mientras que en órganos legislativos de otros lugares las cámaras se componen por números que superan ampliamente éstos. Por ejemplo, en Francia, también un modelo presidencial, por disposición de la Constitución<sup>191</sup>, la Asamblea Nacional (cámara de representación nacional) no puede superar un número de quinientos setenta y siete miembros, y el Senado (cámara de representación territorial) no puede exceder de trescientos cuarenta y ocho, con una población aproximada de sesenta y seis millones de habitantes<sup>192</sup>. En España, por su parte, tratándose de un sistema parlamentario, en lo relativo a las Cortes Generales, la Constitución dispone que el Congreso de los Diputados estará compuesto por un mínimo de trescientos y un máximo cuatrocientos diputados; mientras que el Senado, si bien tiene una composición variable, cada provincia elige cuatro miembros, por cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— se eligen tres; un/a senador/a por las islas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma y dos miembros por Ceuta y dos por Melilla; finalmente cada comunidad autónoma designa un miembro y otro más por cada millón de habitantes. De manera que, mínimo, esta corte cuenta con 274 miembros, más los asignados en razón a la población variable de cada comunidad autónoma. Todo ello en para una población aproximada de cuarenta y seis millones<sup>193</sup>.

En tal medida, subyace una reflexión inevitable sobre la suficiencia numérica para integrar las distintas posturas nacionales y territoriales en un número que es mucho menor que lo esperado para una sociedad de las dimensiones y las diferencias culturales de Colombia. No sólo por su extensión territorial y la cantidad de población que, en sí mismo, sugiere una pluralidad de intereses que requieren un espacio en el órgano representativo; además, por la composición multicultural de la sociedad y las distintas presencias étnicas. Si bien este punto fue tenido en cuenta en la Asamblea Nacional Constituyente que dio vida a la Constitución de 1991, no se explicó la opción por estos números precisos. En efecto, la comisión encargada reconoce el valor que tiene una composición numerosa para efectos de

---

<sup>190</sup> *Grupo Banco Mundial. Colombia*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/colombia> (consultada el 21 de abril de 2018).

<sup>191</sup> Artículo 24 de la Constitución de Francia.

<sup>192</sup> *Grupo Banco Mundial. Francia*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/francia> (consultada el 21 de abril de 2018).

<sup>193</sup> *Grupo Banco Mundial. Francia*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/espa%C3%Bl> (consultada el 21 de abril de 2018).

incluir el pluralismo social, sin embargo, no da razones explícitas que indiquen que el número de representantes permita esa coincidencia entre pluralismo y composición numérica. Sobre ello la comisión indica en la ponencia presentada al pleno de la Asamblea:

“Si la morfología del Congreso no requiere cambios significativos, la composición de las Cámaras los exige a fin de garantizar la representación en ellas de grupos sociales actualmente ausentes del Órgano, así como de racionalizar las relaciones entre el volumen de integrantes de las corporaciones y el del total de la población del país.

Del replanteamiento que la búsqueda de esos valores exige en la conformación de las Cámaras puede resultar el del número de miembros de ellas y el control de su crecimiento, aunque es preciso anotar que, ni consideradas en conjunto ni aisladamente, cada una, exhiben un volumen exagerado de integrantes. El número de legisladores es en todas partes una condición de la representatividad, y lo es particularmente en una sociedad tan compleja y rica como la nuestra de cuyas características brota la exigencia de que aquel número sea tal que permita reflejarla en toda su diversidad cultural, regional e ideológica. De allí que reducir el número absoluto de congresistas ofrece más dificultades que ventajas, por el riesgo que aparece de mutilar el espectro de la representación condenando al silencio, a la ausencia o a la marginalidad política sectores significativos de la comunidad nacional que reclaman participación en el Congreso con el mismo título que asiste a quienes la obtendrían en un órgano de dimensiones recortadas”<sup>194</sup>.

Más allá del elemento cuantitativo, que lleva a un cuestionamiento sobre efectividad de una representación numérica proporcional, las cualidades del legislativo colombiano indican que, como sucede con los parlamentos bicamerales, la distinción entre una y otra cámara tiene que ver con las divisiones territoriales. Al respecto indica PÉREZ ESCOBAR:

“La Constitución de 1991 ha hecho una diferenciación entre el Senado y la Cámara muy importante al establecer que los senadores deben ser elegidos en circunscripción nacional (art. 171), mientras que los representantes deben ser elegidos en circunscripciones territoriales y especiales (172). Esta diferencia de origen implica necesariamente una diferencia de acento en

---

<sup>194</sup> Banco de la República de Colombia. *Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. En: Biblioteca Virtual. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/280/rec/67> (consultada el 21 de abril de 2018). Ponencia realizada por la Comisión Tercera (compuesta por Arcila Yepes, Hernando; Palacio Rudas, Alfonso; y Sarmiento Galán, Antonio). *Estructura, composición y funcionamiento de la Rama Legislativa del Poder Público*. Colombia: 1991. Disponible en: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/280/rec/67> (consultada el 21 de abril de 2018).

relación con los intereses representados por los miembros del Congreso desde el punto de vista territorial. Conforme a su origen los miembros de la Cámara representan los intereses de sus respectivas circunscripciones, en tanto que los senadores deben representar a la Nación entera, cuyos problemas como tal son los grandes problemas del país o macro-problemas”<sup>195</sup>.

Pero más allá de este extracto territorial, pocas son las diferencias en la composición de una y otra cámara, y pocas también en su funcionamiento, pues como ya indicaba DUVERGUER en la década de los setenta, en términos generales “[l]as segundas Cámaras políticas tienen la misma competencia general que las primeras Cámaras, aunque a veces sus poderes sean más reducidos”<sup>196</sup>. Como se verá más adelante, los miembros son en ambos casos elegidos por elección popular y cada cámara se encarga de realizar una etapa simétrica a la de la otra cámara, sin aleaciones en competencias o procedimientos que vayan más allá de los matices.

De momento, basta subrayar que, en Colombia, el bicameralismo aporta un valor descriptivo en relación con la composición geográfica trasladada al Congreso y, en cuanto al funcionamiento legislativo, incluye, de manera general, un trámite reforzado de *dobles vueltas* para la aprobación de los proyectos legislativos. Éste se expresa con claridad en el artículo 157 CPC, que establece los requisitos para la validez de las leyes:

“Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

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

Como se observa, el ejercicio representativo involucra dos cámaras con una lógica representativa distinta y que está determinada por la forma en que el ordenamiento jurídico define la composición de cada una. Este será el punto de inicio para descifrar qué tipo de

---

<sup>195</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Ob. Cit.*, pp. 457-458.

<sup>196</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970, p.190.

relación se establece en el ordenamiento jurídico colombiano entre la titularidad del poder y su ejercicio indirecto. Será el punto de inicio, en concreto, para definir quiénes representan al pueblo en el Senado y en la Cámara para, entonces, determinar si los intereses plurales y dispersos en la sociedad se encuentran representados en el Legislativo. Para ello se hará una descripción del sistema electoral proporcional por el que ha optado el modelo colombiano y, luego, se hará énfasis en el rol que los partidos políticos tienen dicho proceso electoral.

### 1.1. El sistema electoral proporcional en el modelo colombiano

El Congreso, en tanto órgano legislativo, como en Inglaterra es el Parlamento o en España las Cortes Generales, tiene una naturaleza colegiada que impone la necesidad de que se provean varias plazas —o también denominados escaños o curules—. Para tal efecto, el sistema de elección ocupa un lugar determinante en la configuración de la democracia moderna, pues la expresión cotidiana de la participación a través de la representación exige que en ella se garantice la presencia y el actuar de los intereses dispersos. Ello supone que la actividad electoral desborda un simple ejercicio estadístico o contable en el que se traduzcan votos en escaños, pues la exigencia participativa comentada en el capítulo anterior habla de representatividad de intereses y pluralismo. Al respecto, PÉREZ ROYO señala que “[e]l sistema electoral es el procedimiento destinado a *crear jurídicamente la voluntad del cuerpo* electoral y por tanto, es algo más que el procedimiento destinado a convertir la votación en elección. El número mayor o menor de escaños a cubrir, su distribución en circunscripciones electorales y la existencia o no de barrera legal son otros elementos que configuran también, además de la fórmula de asignación de escaños, el sistema electoral”.

Los sistemas de elección, o llamados sistemas electorales, están determinados basilarmente por el ejercicio del derecho al voto y por su respectiva contabilización. El sistema electoral, pues, es el conjunto de los métodos utilizados para el cómputo de los votos y la elección entre las candidaturas<sup>197</sup>. En términos de SARTORI: “los sistemas electorales determinan el

---

<sup>197</sup> JACKISCH, Carlota, *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Buenos Aires, Argentina: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 1997, p. 57.



modo en que los votos se transforman en curules (...)”<sup>198</sup>; por lo tanto, es preciso definir a quién se puede votar y cómo se contabilizan los votos. Esta situación fija la atención, de entrada, en un aspecto que no puede llevar a equívocos o equiparaciones erradas, pues quien acude a las votaciones para elegir a sus representantes no es, en estricto sentido, el pueblo, sino el cuerpo electoral compuesto según las reglas y requisitos que cada ordenamiento jurídico establezca para el ejercicio del derecho al sufragio<sup>199</sup>. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las exigencias democráticas de la representación no se pueden concentrar exclusivamente en el acto electoral, ni este acto puede condicionar definitivamente la relación política y jurídica del pueblo y sus representantes; sin embargo, tampoco se puede negar la trascendencia que este acto tiene como primera etapa de esta relación, por lo que no podrá desentenderse de los requisitos democráticos con la finalidad de que el pueblo esté presente en el legislativo y así este órgano pueda reputarse legitimado<sup>200</sup>. Aquí es, entonces, donde surge la primera problemática, a la hora de definir qué se entiende por la presencia del pueblo. A ello los distintos sistemas electorales responden cada uno a su manera.

En términos generales, los sistemas electorales se configuran a partir de dos principios o tipos de fórmulas, a saber: la elección mayoritaria y la elección proporcional. Las fórmulas de tipo mayoritario se basa en la idea de ganadores y perdedores de la elección y las curules se reparten entre la/s candidatura/s más votada/s; por su parte, en la fórmula proporcional las curules se ocupan en *proporción* a los votos que cada candidatura haya obtenido, concediendo más escaños a quien más votos tiene, pero sin desconocer los votos de las otras<sup>201</sup>. En este contexto puede afirmarse que, a decir de JACKISCH, el sistema mayoritario “tiene por objetivo que se genere una mayoría parlamentaria para un partido o coalición política (...); mientras que los sistemas proporcionales tienen por objetivo o principio de representación mostrar o reflejar, con la mayor exactitud posible, en el ámbito del

---

<sup>198</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Op. Cit.*, p. 21.

<sup>199</sup> Esta distinción se muestra con claridad cuando se comparan las formas de democracia indirecta de las directas: “La diferencia sustancial es que en las formas semidirectas actúa el cuerpo electoral, en cambio en la democracia directa las decisiones se toman en forma de asamblea popular con todos los votantes reunidos. Las principales formas semidirectas son: el referéndum, el plebiscito y la revocación popular”. En: JACKISCH, Carlota, *Ibidem*, p. 20.

<sup>200</sup> Dice JACKISCH, Carlota, que: “En la actualidad, en las democracias modernas, la legitimidad se inclina en el sentido de procesos electorales adoptadas, pero que en todos los casos implican un origen electivo de los gobernantes. Por ello, convencionalmente se habla de formas democráticas de acceso al poder, o de selección democrática, o de legitimidad democrática”. En: *Ibidem*, p. 55.

<sup>201</sup> COLOMER, Josep M. *Cómo votamos*. Barcelona: Gedisa editorial, 2004, pp. 68 y ss. NOHLEN, Dieter. *Op. Cit.*, pp. 37 y ss. COTTERET, Jean Marie; EMERTI, Claude. *Los sistemas electorales*. Barcelona: Oikos-tau S.A. Ediciones, 1973, pp. 63 y ss. ; y JACKISCH, Carlota, *Op. Cit.*, pp. 56 y ss.

parlamento las fuerzas políticas existentes en la sociedad”<sup>202</sup>. El principio proporcional impone, como ya se indicó, que la cantidad de votos obtenidos por cada candidatura debe tener una incidencia proporcional en la asignación de escaños, esto es, en la composición de la corporación legislativa<sup>203</sup>. En términos representativos, NOHLEN define la fórmula proporcional al decir que “produce resultados electorales que otorgan a cada candidato o partido una representación proporcional al número de votos obtenidos. Por regla general, los candidatos o partidos derrotados en las urnas obtienen escaños en el parlamento”<sup>204</sup>.

A su vez, cada uno de estos tipos de fórmulas puede concretarse en distintos mecanismos de solución en la asignación de los escaños a repartir. El sistema mayoritario puede resolverse por el método de la *mayoría simple*, según el cual la asignación está definida por quien obtenga la mayor cantidad de votos de manera que no es relevante el número de votos que separe a quien venza del resto<sup>205</sup>, con lo cual, el partido o movimiento que logre más votos pasaría a integrar el órgano respectivo. Asimismo, puede resolverse a partir del método de *mayoría absoluta*, el cual exige una mayoría de la mitad más uno de los votos posibles, con lo cual el grupo vencedor electoralmente cuenta con un apoyo realmente mayoritario<sup>206</sup>.

Por su parte, los sistemas proporcionales también pueden adoptar distintas fórmulas para la asignación de escaños. En general, se agrupan en dos tipos. Las denominada *fórmulas del resto mayor* parten de tener una cifra (coeficiente) que determina el mínimo de votos que da derecho a un escaño, obteniendo a cada partido o movimiento “tantos escaños como veces se contiene la cuota o cociente electoral en el total de votos recibidos”<sup>207</sup>, de manera que en caso de quedar curules por ocupar, se asignarán a aquellas candidaturas que tengan la fracción sobrante del coeficiente más alta. A su turno, las *fórmulas de la media mayor* también distribuyen los escaños a partir de una cifra de coeficiente pero, en caso de que

---

<sup>202</sup> JACKISCH, Carlota, *Op. Cit.*, pp. 56-57.

<sup>203</sup> En términos representativos NOHLEN, Dieter define la fórmula proporcional al decir que “produce resultados electorales que otorgan a cada candidato o partido una representación proporcional al número de votos obtenidos. Por regla general, los candidatos o partidos derrotados en las urnas obtienen escaños en el parlamento”. En: *Op. Cit.*, p. 41. Aunque por ser pocos, no pueden pasarse por alto. Esta, sin embargo, resulta ser una definición basada en la idea mayoritaria de la competencia electoral, y no en una fórmula que responda a una visión descriptiva de la representación.

<sup>204</sup> NOHLEN, Dieter. *Op. Cit.*, p. 41.

<sup>205</sup> BLANCO HERNÁNDEZ, Teresa. “Fórmulas electorales: una aplicación práctica”. En: Revista EAN No. 59, enero-abril, 2007, p. 143.

<sup>206</sup> Al respecto indica BLANCO HERNÁNDEZ, Teresa: “Con ello, se refuerza el apoyo electoral exigido a un grupo y resulta más aceptable su elección, ante los perdedores. En: *Op. Cit.*, p. 143.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 145.

queden curules por asignar, se toman los votos sobrantes de cada candidatura y se reparten entre las candidaturas que hayan obtenido una media mayor<sup>208</sup>.

El sistema proporcional, entonces, parece más cercano a la idea de representación descriptiva de los intereses dispersos a que aquí se ha hecho referencia, al distribuir plazas de representación según el número de votos de manera proporcional. De hecho, este es el sistema que se ha impuesto en la mayoría de los modelos democráticos representativos occidentales, como es el caso del Congreso colombiano. Esto no significa que el sistema mayoritario se relegue totalmente, pues se usa como método de elección de cargos uninominales, como el caso de las autoridades administrativas territoriales (alcaldes o gobernadores) o nacionales (presidente de la república), sea por los métodos de mayoría relativa, también llamada a una vuelta, o absoluta, también llamada a dos vueltas<sup>209</sup>. Hay por lo demás sistemas que lo siguen incluso usando en las elecciones al cuerpo de representantes legislativos, como sistema que, aun siendo menos representativo, permite una mayor gobernabilidad. Es el caso de la Cámara de los Comunes en Inglaterra en la cual, como explica COLOMER, se introdujo este sistema en reacción al modelo de mayoría en circunscripciones plurinominales instaurado en la Ley de Reforma de 1832, según el cual por cada circunscripción se elegían varias personas, y que había conducido a que la maquinaria del partido liberal lograra que en cada circunscripción se eligieran varios candidatos propios. Para evitar la concentración del poder en un solo partido se introdujo el sistema electoral mayoritario de circunscripciones uninominales que, con algunos ajustes, y pese a tentativas de reforma, se ha mantenido hasta hoy<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>209</sup> (i) La primera –mayoría relativa o a una vuelta–obedece al fenómeno en que la candidatura que obtiene más votos se hace con el escaño, independientemente de si el número de votos es inferior a la mayoría de los votos válidos. De esta manera, la mayoría no se predica en relación con la mayoría de los votos emitidos, sino con el hecho de tener más votos que las demás candidaturas. Como resultado, la calidad representativa no se examina en relación con el mayor apoyo del electorado, en abstracto, sino con el hecho de tener más apoyo respecto de las demás personas. Es una visión, entonces, eminentemente competitiva, que poca relación parece tener con los presupuestos democráticos que exigen de la representación una identificación de intereses para ser llevados al órgano legislativo, y no una instrumentalización de las elecciones para que las personas aspirantes compitan entre sí. En cambio, en el caso de (ii) la mayoría absoluta, se hace una distinción en relación con el concepto mayoritario, pues el escaño es asignado a quien obtenga la mayoría de los votos válidos emitidos, es decir, que el referente mayoritario no son las demás candidaturas, sino el apoyo mayoritario del electorado. Este sistema se conoce también como mayoría a dos vueltas, porque no es usual que una candidatura pueda obtener tal mayoría en una primera votación, por lo que se obliga hacer una segunda vuelta electoral, en la que participan tan sólo las dos candidaturas con más votos. En: COTTERET, Jean Marie; EMERTI, Claude. *Op. Cit.*, pp. 63-64.

<sup>210</sup> COLOMER, Josep M. *Op. Cit.*, pp. 126-129. También Jean Marie; EMERTI, Claude. *Op. Cit.*, p. 63.

Otra modalidad, aunque atípica, es la del sistema mayoritario en un sistema de circunscripciones plurinominales, de manera que “se eligen los candidatos con mayor número de votos”<sup>211</sup>, según el número de curules a proveer. Es lo que sucede con una de las cámaras en el modelo español, en el cual, si bien la Constitución indicó que el Congreso de los Diputados seguiría el sistema proporcional, nada estableció sobre el Senado. Ante este vacío, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General —LOREG—eligió el modelo denominado mayoritario corregido, en el cual a cada circunscripción provincial se le asigna un número de curules preestablecidas (en general cuatro para cada provincia, con ciertas excepciones en las circunscripciones insulares y fronterizas de Ceuta y Melilla), de los que cada persona puede votar hasta por tres candidatas/os<sup>212</sup>, para hacer la corrección al sistema mayoritario y permitir una representación de partidos diferenciada<sup>213</sup>. Si los votos por una candidatura pueden lograr todos los escaños, le serán asignados, de lo contrario se repartirán descendientemente<sup>214</sup>. Lo cierto, con todo, es que cuando se trata de circunscripciones plurinominales, los sistemas electorales actuales no suelen usar la forma mayoritaria puramente, sino que aplican más bien el principio proporcional o, al menos un sistema mayoritario corregido.

Debe tenerse en cuenta que, por lo general, los sistemas electorales no responden exclusivamente a un patrón y suelen hacer combinaciones para determinados cargos o para distinguir la integración de los órganos nacionales o de los territoriales. En principio se tienen distintas fórmulas de asignación de curules en el sistema mayoritario, sea por el de mayoría simple o absoluta, o en el proporcional el de resto mayor, o el de media mayor y cada una de las variantes en cada uno. Pero, en todo caso, ni siquiera adoptando un sistema proporcional se tienen modelos absolutos. JACKISCH, por ejemplo, distingue entre los que adoptan una fórmula *proporcional pura* y los que se basan en otras que llama *peculiares*. En los primeros se toma una cifra repartidora para asignar a cada partido un escaño por cada

---

<sup>211</sup> COLOMER, Josep M. *Op. Cit.*, pp. 68-69.

<sup>212</sup> El artículo 166 de la LOREG regula de la siguiente manera:

“1. La elección directa de los Senadores en las circunscripciones provinciales, insulares y en Ceuta y Melilla se rige por lo dispuesto en los apartados siguientes:

a) Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares.

b) Serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción.

(...)”.

<sup>213</sup> Según el profesor PÉREZ ROYO, Javier “se pretende que ningún partido o coalición electoral alcance el 100 por 100 de los escaños en cada circunscripción, garantizándose la participación de más de un partido”. En: *Op. Cit.*, 2014, p. 536.

<sup>214</sup> Ver la Ley Orgánica del Régimen Electoral General –LOREG–, artículos 161 y ss.

vez que con los votos vaya sumando esta cifra. Los sistemas *peculiares*, por su parte, combinan elementos proporcionales y mayoritarios. Es el caso del sistema mixto alemán de elección proporcional personalizada, en el que se combinan elecciones mayoritarias en distritos uninominales con un sistema proporcional de listas electorales, para, a partir de uno y otro conformar el Parlamento Federal<sup>215</sup>. Es también el caso de la fórmula de elección por *voto único transferible*, en el que en el marco de un procedimiento de elección proporcional sin listas en circunscripciones pequeñas, se emite un voto preferente, pero con la opción de establecer un orden de transferencia en caso de que la candidatura preferida no salga electa, transfiriéndose entonces ese voto preferente a una siguiente opción. Y es el caso del *voto simultáneo o sistema de lemas*, en el que se vota simultáneamente por un partido (lema) y por una candidatura individual (sub-lema)<sup>216</sup>. Asimismo, COLOMER indica que se pueden encontrar, en términos generales, tres tipos de combinaciones de fórmulas electorales: (i) la coexistencia de reglas de procedimientos distintos, como puede ser el uso de las reglas del principio mayoritario para unas circunscripciones y del proporcional para otras; (ii) la asignación en múltiples niveles, en relación con la posibilidad de que una sola votación sea sometida a varios escrutinios con distintas fórmulas para hallar diferentes “porciones de escaños en la asamblea”; y (iii) los sistemas paralelos, en los que cada votante puede realizar dos votos “para seleccionar candidatos a dos porciones diferentes de escaños, los cuales son asignados por dos reglas diferentes”<sup>217</sup>.

En Colombia el artículo 1.5 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), reconoce el sistema proporcional como uno de los principios de la organización electoral a partir del cual se configura su funcionamiento en los siguientes términos:

“5° Principio de la proporcionalidad. Dentro del marco del sistema del cociente electoral, las corporaciones escrutadoras asegurarán la representación proporcional de los partidos y grupos políticos expresada en las urnas, conforme al artículo 172 de la Constitución Nacional.”

---

<sup>215</sup> El artículo 38 de la Ley Fundamental de la República Fundamental de Alemania establece que los diputados del Parlamento (*Bundestag*) son elegidos por “sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia”. Y encarga la regulación electoral a una ley federal. En efecto, la Ley Federal Electoral (*Bundeswahlgesetz*) de 1956, establece que el territorio electoral se divide en cada uno de los distritos (artículo 2) y cada persona del electorado emite dos tipos de votos (artículo 4). Uno, nominal, para elegir quien, por mayoría absoluta, representará al distrito en el Parlamento (artículo 5) y otro voto por un una lista (de partido) para determinar el número de escaños asignados a cada partido por el método proporcional (artículo 5).

<sup>216</sup> JACKISCH, Carlota. *Op. Cit.*, pp. 94-118.

<sup>217</sup> COLOMER, Josep M. *Op. Cit.*, pp. 92-93.

Lo anterior define un modelo proporcional en el que la representación se asigna a los partidos y grupos políticos mediante el sistema de cuociente electoral. Ello, además se complementa por la precisión incluida en el artículo 7 del mismo Código que establece:

“Artículo 7. A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer más uno.

La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente”.

Como se observa, en el modelo colombiano la distribución de curules por partidos o grupos políticos se realiza a partir del mecanismo de cuociente electoral aplicando la fórmula del resto mayor, lo que, si bien da una idea general de su configuración, requiere tener en cuenta las instituciones concretas que definen el modelo electoral y que, en últimas, definen los grupos representativos presentes en el legislativo, tal y como son: el ejercicio concreto al derecho al voto, la definición de las denominadas circunscripciones electorales y la regulación de la central posición que ocupan los partidos políticos. Estos aspectos serán el objeto de estudio a continuación en el contexto del sistema electoral en Colombia para la conformación del órgano legislativo. En este orden, a continuación se hará un análisis del sistema electoral que se aplica en Colombia atendiendo al estudio (i) del voto como mecanismo de elección popular y (ii) de la configuración de circunscripciones en tanto ejes del sistema proporcional colombiano. Todo lo cual permitirá, más adelante, abordar la función central de los partidos políticos dentro del sistema electoral.

### **1.1.1. Elección popular. El voto**

La composición del órgano legislativo es el primer paso de la construcción de la relación representativa, la cual, a su vez, y esto no puede perderse de vista, es una manifestación concreta del derecho fundamental a la participación. En este orden de ideas, el mismo artículo 40, al consagrar el derecho fundamental en comento, incluyó como una de sus posibles manifestaciones que los mismos sujetos titulares del poder elijan a sus representantes y que, en este mismo sentido, ellos mismos puedan ser elegidos como tales. Así se deriva de los numerales primero y segundo del artículo mencionado:

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática  
(...)”.

Estos derechos de *elegir, ser elegida/o* y de *tomar parte en elecciones*, resultan definitivos en el sistema adoptado por el constituyente para conformar el órgano legislativo, el cual se fundamentó en el método de *elección popular* que a través de la historia se ha venido desarrollando como garantía general de la democracia, al menos de lo que se puede entender por una manifestación electoral de la democracia basada en el sufragio universal como presupuesto general de igualdad participativa. Es por ello que, en el contexto del artículo 40 CPC, la elección se convierte en una expresión de la democracia que no resiste ninguna de las formas de limitación y exclusión de antaño.

En este sentido los artículos 132 y 260 Superiores, establecen el marco general de la composición electoral del legislativo a partir del método de la elección popular. En primer lugar, el artículo 132 dispone que “[l]os senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”. Ello encuentra coherencia con el artículo 260, que establece: “Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, *Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale*” (cursivas

fuera del texto original). Se hace manifiesta, entonces, una elección de carácter directo, en contraposición, por ejemplo, con el sistema estadounidense de elección presidencial, en el que la votación popular va dirigida a un Colegio Electoral quien, a su vez, se encarga de elegir al nuevo mandatario. El modelo constitucional colombiano se decide más bien por la composición electoral a cargo del voto individual de la ciudadanía.

El voto se presenta así como la acción participativa concreta que permite materializar la *elección popular*, pues la ciudadanía participa directamente al definir los miembros del Congreso. De este modo, y si bien la figura representativa se muestra como la forma en que por antonomasia el pueblo actúa indirectamente, su configuración parte de una acción directa del pueblo, quizá la forma directa más emblemática de la lucha histórica por el poder del pueblo.

Varias son las definiciones que hace el Constituyente del *voto*. En el ya comentado artículo 103 lo presenta como un mecanismo de participación del pueblo, mientras que cuando se incluye como un derecho tiene, por lo general, la denominación de sufragio, cuyo ejercicio está supeditado al cumplimiento de ciertos requisitos que ya fueron comentados al analizar los artículos 98 y 99 CPC, relacionados con la mayoría de edad (18 años). Como se indicó en la Primera Parte de este trabajo y en el capítulo anterior, el constituyente y, posteriormente, el legislador pueden definir requisitos o cualidades específicas para el acceso a ciertas manifestaciones del derecho a la participación. Lo cual no condiciona ni altera el significado amplio de ciudadanía y, más bien, refuerza su carácter gradual como manifestación generalizada de la titularidad del poder.

El sufragio, entonces se presenta como un mecanismo de participación puntual sometido a ciertas reglas, si bien tiene una relevancia capital en el modelo democrático. En efecto, el ejercicio del sufragio es, en sí mismo, una manifestación de la participación política en cuanto al acto del voto de quien toma una decisión y, a la vez, es el punto de inicio de otra forma de participación, la más importante en las democracias modernas: la representación. Ahora bien, el simple acto del sufragio se limitaría a una actuación individual indescifrable si no se organizara su contabilización con ciertos parámetros. Entre ellos, el primero es la decisión en torno a la concentración electoral, en concreto, a la unidad en que se agrupan los votos emitidos, para determinar si se cuentan todos juntos en un solo paquete, o si se



hace algún tipo de división que permita asignar curules por cada una de estas divisiones. Esta decisión organizativa ha sido definida en la institución denominada *circunscripción*, por medio de la cual los sistemas electorales realizan una distribución, por lo general, territorial, y que se pasará a examinar a continuación dentro del modelo electoral colombiano.

### 1.1.2. Las Circunscripciones

Como sucede en muchos otros modelos, en Colombia el sistema electoral incorpora la *circunscripción* como un elemento definitorio y que, *prima facie*, determina la diferencia en la composición de las cámaras. En principio, la circunscripción se refiere a “uno de los elementos configuradores de un sistema electoral, que consiste en la demarcación o división territorial de los electores, para que allí ejerzan sus derecho al sufragio y esos votos allí emitidos se conviertan en escaños, sin importar los votos expresados en otras circunscripciones”<sup>218</sup>. Sin embargo, es de advertir que en Colombia, este criterio territorial se complementa con otras variables que se verán más adelante.

La circunscripción, en términos de NOHLEN, es una de las entidades en las cuales se divide el territorio electoral, es decir el área de votación y círculos electorales. Según el autor, la función principal de la circunscripción electoral es organizar el escrutinio para la asignación de escaños, pues a cada circunscripción le corresponden ciertas curules. De esta manera, los votos se profieren y contabilizan en cada circunscripción, por lo que en últimas “la circunscripción electoral representa también la entidad territorial para las candidaturas”<sup>219</sup>, aquella donde se profieren votos que no son contados con los de otras circunscripciones y que arrojan como resultado personas representantes elegidas por circunscripción. Por su parte, VANEGAS define la circunscripción como uno de los elementos configuradores del sistema electoral, en tanto “demarcación o división territorial de los electores, para que allí ejerzan su derecho al sufragio y esos votos allí emitidos se conviertan en escaños, sin

---

<sup>218</sup> VANEGAS GIL, Pedro Pablo. Estudios de Derecho Electoral. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 55.

<sup>219</sup> NOHLEN, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1995, p. 60.

importar los votos expresados en otras circunscripciones”<sup>220</sup>. La circunscripción así entendida define una relación entre la división del cuerpo electoral y los escaños que a cada una le corresponden para la composición del cuerpo legislativo. Ciertamente, como aclara el mismo autor, es posible que las elecciones se hagan sin una fragmentación electoral. Ello, como explica VANEGAS, es posible a través de la técnica de la circunscripción nacional o también llamada circunscripción única, y que “consiste en utilizar todo el territorio nacional como única circunscripción. Aquí no hay divisiones del electorado, todos conforman una única circunscripción (...)”<sup>221</sup>. Tal técnica, indica el autor, si bien suele ser usada en el tipo de elecciones unipersonales nacionales, como es el caso de la elección presidencial, también se puede usar en elecciones plurinominales para el parlamento o congreso nacional, tal y como sucede en modelo colombiano, en el cual se optó por una combinación de circunscripciones, al usar el sistema de circunscripción única para una de las cámaras del Congreso, y para la otra el modelo de circunscripciones territoriales del orden departamental.

Como ya fue comentado previamente, el órgano legislativo en Colombia se configura a partir del bicameralismo, el cual se organiza mediante el sistema electoral. La diferencia entre el Senado y la Cámara de Representantes radica fundamentalmente en las *circunscripciones* que determinan su composición. En efecto, el primer artículo dentro del capítulo de la Constitución que regula el Senado de la República dispone:

“Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

---

<sup>220</sup> VANEGAS GIL, Pedro Pablo. *Estudios de Derecho Electoral*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 55.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 62.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno” (subrayas fuera del texto original).

Por su parte, el artículo correspondiente en el caso de la Cámara establece:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara.

En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

(...)” (subrayas fuera del texto original)<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> Existe la posibilidad de que el número de senadores y representantes a la cámara se aumente en máximo cinco miembros en los periodos electorales 2018-2022 y 2022-2026, con ocasión de medidas transitorias adoptadas con ocasión del proceso de paz finalizado en Colombia. El 24 de noviembre de 2016 se firmó el acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército de Colombia —FARC-EP—. Como efecto de la negociación se realizaron diversas reformas a la Constitución Política. Entre ellas la posibilidad de que el ex grupo armado pudiera conformar un movimiento político para hacer parte de las elecciones legislativas y presidenciales. Por lo que, de manera temporal se adoptó una medida transitoria para garantizar un mínimo de cinco curules en caso que no fueran alcanzadas mediante el proceso electoral. En este sentido en el artículo 1º del Acto Legislativo 03 de 2017 se incorporó un artículo transitorio a la Constitución que, entre otras disposiciones, estableció:

“Artículo Transitorio 2o. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias.

Sin embargo, para las elecciones de los periodos 2018-2022 y 2022-2026 del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales:

1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP no alcanzará a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.

2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5) aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento política que surja de las FARC-EP que excedan las cinco iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

Artículo Transitorio 3o. La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes.

2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en dichas circunscripciones.

3. Finalizada la asignación de las curules en cada circunscripción territorial, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal las que le hicieren falta para completar un mínimo de 5 miembros electos. Para este efecto, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces ordenará en orden descendente las 5 listas inscritas para la Cámara de Representantes por dicho partido o movimiento político, en listas propias o en coalición, que hubieren alcanzado las mayores votaciones y le asignará una curul a las listas que no la hubieren obtenido de conformidad con las reglas ordinarias de asignación de tales curules”.

Esta situación no se tuvo en cuenta en la conformación formal del Congreso en la medida que es un aspecto aleatorio.

De lo anterior se deriva que la diferencia estructural entre una y otra cámara radica en su respectiva circunscripción. En general, el Senado se configura a partir de una circunscripción *nacional* en sentido amplio y de una circunscripción *nacional* especial de las comunidades indígenas. Es decir que en cualquiera de los casos no se fracciona el territorio. En la Cámara de Representantes, en cambio, hay tres tipos de circunscripciones a saber: (i) la circunscripción territorial, demarcada por la entidad territorial denominada departamento, más la concedida a la capital de la República; (ii) la circunscripción especial para las comunidades indígenas y a las afrodescendientes; (iii) y una circunscripción destinada a personas nacionales colombianas que residen en el exterior. De este modo, la definición de circunscripción desborda una aproximación en términos exclusivamente territoriales, para introducir en ella elementos adicionales, como la calidad de un determinado grupo étnico y la condición de residencia. Esta configuración pone de presente que el alcance del concepto de circunscripción no responde exclusivamente a una distribución territorial, con lo cual se afirma una diversificación de intereses a partir de otros criterios que dan cuenta de la lectura que el constituyente hizo de la realidad política y social colombiana. Ello obliga a hacer un análisis de la lectura electoral que determinan las circunscripciones y que permite concluir cuál es el parámetro de representación en términos de intereses dispersos. De una parte, la diferenciación a partir del territorio, que es la distinción más importante entre el Senado y la Cámara de Representantes y, de la otra, los grupos incluidos en las circunscripciones especiales e internacional.

En lo que concierne al territorio, se trata del aspecto más decisivo en materia de circunscripción, incluso porque es de allí de donde partió esta figura. Como se vio en las primeras aproximaciones al concepto, por circunscripción se entendía la división territorial del electorado a fin de establecer los escaños correspondientes a cada una de las partes y de diferenciar los intereses de una sociedad concreta.

La circunscripción territorial implica, en efecto, que haya unos intereses o materias de debate de carácter nacional que se encuentran en el Senado y otros intereses dispersos por regiones que podría significar mayor cercanía entre representantes y personas representadas. Ahora bien, esto último parece implicar que el pluralismo social está determinado por un aspecto territorial, que la reproducción simbólica de la sociedad (en términos de Pitkin) en el órgano legislativo responde a una lectura literal del *mapa* social. Ello implicaría a su vez

una reducción de la participación a cierto tipo de intereses vinculados con la composición territorial, limitando significativamente la composición pluralista y el variado tamiz de intereses que componen la sociedad además del geográfico. Por ello, aunque el criterio territorial es crucial en el escenario político representativo, no es, sin embargo, el criterio único de distinción y composición de las cámaras.

En este punto cobra importancia la existencia de las circunscripciones especiales que tienen presencia tanto en el escenario nacional —Senado— y territorial —Cámara de Representantes— y que se traducen en un recogimiento expreso de unos intereses en la sociedad que el constituyente consideró que deben hacer parte de la representación del pueblo en el órgano legislativo. Lo anterior se confirma al tener en cuenta que las circunscripciones especiales que se incluyen en ambas cámaras no se vinculan con el criterio territorial que es la diferencia principal entre estas. En uno y otro caso las circunscripciones especiales solamente reconocen la representatividad de ciertos grupos sociales a partir de fenómenos cualitativos.

Se podría pensar que la inclusión de las comunidades indígenas en el Senado está dirigida al debate político de orden nacional, y que, por contraste, su participación en la Cámara de Representantes tiene una naturaleza territorial. Ello lleva a varias conclusiones poco pacíficas. Puede entenderse que el constituyente de 1991 destacó la importancia de las comunidades indígenas como un grupo social que requería estar presente en todos los escenarios de deliberación política: como un grupo particular que defienda sus intereses concretos y como una realidad nacional. Sin embargo, esta postura también suscita el cuestionamiento en relación con su diferenciación en la esfera nacional, pues distinguirla como una circunscripción especial en la cámara nacional conduce a diferenciarles del concepto unificador (interés general) de la nación. ¿Acaso las comunidades indígenas no integran la nación? ¿El concepto de nación integra a todo el pluralismo social excepto a los indígenas? ¿O el concepto de nación vuelve a ser homogeneizador, excluyendo las diferencias propias del pueblo y se hace una concesión especial con las comunidades indígenas? ¿Acaso una persona elegida por la circunscripción especial indígena solamente puede representar intereses indígenas, y una indígena que sea elegida en la circunscripción nacional general no puede abogar por intereses de estas comunidades? ¿Acaso esta es una mera expresión de una *representación simbólica* y no una *representación de intereses*? Todo

ello incluso podría llevar a cuestionar qué características debe tener una persona que se postula al Congreso (¿puede ser indígena?) y que se integra en la circunscripción indígena (¿debe ésta estar compuesta, sólo por indígenas? Estos cuestionamientos irresueltos por el Derecho pueden, en lugar de rescatar la importancia de las comunidades, diferenciarles del conjunto nacional, apartándose del mismo concepto de pluralismo como criterio de igualdad entre las diferencias. Podrían incluso, como se indicó, llevar al desconocimiento de las otras realidades específicas.

Lo anterior se opone a que el Senado se configure como una cámara de naturaleza nacional en la que se integren los diferentes grupos orientados hacia propósitos generales, en donde las diferencias e intereses particulares se encuentren para impulsar intereses más generales, como podría asimilarse a lo que ocurre en el modelo federalista con las decisiones reservadas al congreso federal en contraste con aquellas que corresponden a los órganos legislativos estatales.

Sea en el Senado como en la Cámara de Representantes, la existencia de circunscripciones especiales puede entenderse en el sentido, no que los intereses que ellas representan no estuvieran incluidos a nivel territorial, sino como un complemento a la organización territorial de la representación. El objetivo sería pues traer al encuentro los diferentes intereses (nacionales, territoriales, especiales o de residencia en el exterior) para la deliberación e integración de posturas en decisiones legislativas. Con ello, se puede deducir que la intención es lograr una lectura de la sociedad —que se representa en el legislativo— de unos intereses nacionales y departamentales —distinción principal entre Senado y Cámara— y luego otros intereses en grupos distinguibles como son las comunidades indígenas, la comunidad afrodescendiente y las personas que ejercen la ciudadanía desde el exterior. Tal lectura conduce a varias reflexiones.

En primer lugar, la integración de tales circunscripciones especiales parece una formulación del pluralismo muy restringida, en la que se dejan de parte otros grupos con intereses concretos, no necesariamente relacionadas con aspectos étnicos, como es el género, el trabajo campesino o la condición de discapacidad. En este contexto, la puesta en práctica del pluralismo que la Constitución reconoce y que se materializa en la representación dentro del órgano legislativo se limita a los aspectos territoriales, étnicos y de la ciudadanía

ejercida en el exterior. Incluso, partiendo del criterio étnico, tampoco parece satisfactoria la representación de estos grupos si se tiene en cuenta que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), de acuerdo con el último censo realizado (2005), para tal fecha en Colombia existían alrededor de 1.392.623 personas consideradas indígenas distribuidos en más de 87 diferentes etnias, 4.311.757 afrocolombianas, en 3 grupos claramente diferenciados y 4858 pertenecientes al pueblo ROM o denominado gitano<sup>223</sup>. Además, continúa el informe, se hablan más de 64 lenguas amerindias, el *bandé* en el archipiélago de San Andrés, el *palenquero*, lengua criolla en las comunidades de San Basilio de Palenque, primer pueblo negro libre de América, y el romaní o lengua ROM<sup>224</sup>. Esto solamente en relación con estos grupos, lo que determina una gran cantidad de personas que parecen difícilmente asimilables en una circunscripción especial que concede dos curules para los afrodescendientes, una curul indígena y dos para las personas que viven en el extranjero.

Pretender integrar el órgano legislativo desde los grupos concretos dispersos en la sociedad termina por ser un propósito titánico que trae inconvenientes como el desconocimiento de aquellos que resulten excluidos. Cosa distinta es que el constituyente haya querido realzar la importancia de los grupos étnicos que han sido históricamente desconocidos y excluidos de la escena política. En este caso, su inclusión parece insuficiente en términos comparativos con la cantidad de grupos y personas que los integran y las pocas curules asignadas como se verá a continuación.

De lo anterior se deriva una segunda reflexión en torno al principio de proporcionalidad que guía el sistema electoral, pues mientras que la población indígena representa el 3.35%<sup>225</sup>, las dos curules asignadas a ella en el Senado de un total de 102, significan el 1.96%. En la Cámara de Representantes la situación de desproporción es aún más evidente,

---

<sup>223</sup> Resultados del censo de 2005. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf) (Consultado el 01 de mayo de 2015).

<sup>224</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dirección de Censos y Demografía). Colombia una nación multicultural. Colombia, 2007, p. 9. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia\\_nacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf) (consultada el 1 de mayo de 2015).

<sup>225</sup> Resultados del censo de 2005. Disponible en: <http://systema59.dane.gov.co/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl> (consultada el 9 de enero de 2018)



si se tiene en cuenta que la curul otorgada del total de 165<sup>226</sup> miembros, significa el 0.6%. Ni siquiera si se suman las curules se obtiene una representación proporcional, pues 3 curules indígenas en un Congreso de 267 representantes es el 1.12%. A la misma conclusión se llega en el caso de las comunidades afrodescendientes que según el censo suman 4.311.757 personas, lo que arroja un número mayor que el de los indígenas con solamente 2 curules en la Cámara de Representantes.

Por último, corresponde hacer una tercera reflexión sobre la homogenización de los intereses. Asumir que los grupos étnicos son un conglomerado de intereses únicos y comunes, al igual que la población que habita en el exterior, significa reducir el pluralismo de estos grupos a una representación escasa y que puede llevar a conclusiones perjudiciales, en el sentido de apuntar a que ese es ya un escenario suficiente de participación, permitiendo su exclusión de otros diferentes. Adicionalmente, se parte del prejuicio de que cada grupo, por el elemento que supone la categoría (la condición de indígena, comunidad afro o habitar fuera del país) tiene un conjunto de intereses comunes. Si bien el pluralismo puede estar relacionado o influenciado por ciertos grupos o comunidades concretas a las que se pertenece, en todo caso, ello no debe perder de vista que cada persona y cada grupo debe tener la posibilidad de participar con sus intereses sin que los mismos se den por sentado en razón de determinada condición o membresía particular.

A la luz de las anteriores consideraciones, no parece que la ruta para el encuentro entre la participación del pueblo y su expresión representativa en el órgano legislativo sea la creación de tantas circunscripciones especiales como intereses sociales, lo que haría casi inmanejable el ejercicio de postulación y elección, y exigiría además una continua revisión normativa a la par de la movilidad de la realidad que modifica los intereses dispersos en la sociedad. Más allá de que las circunscripciones sean unos criterios útiles para dividir y organizar el sistema electoral y realzar ciertos elementos sociales, lo que resulta definitivo es que en cada circunscripción sea posible la participación de los intereses dispersos en la sociedad. Es pues que en la circunscripción nacional y regional se involucren los intereses que en tales divisiones territoriales estén presentes, lo mismo que en las circunscripciones especiales, de modo que una persona indígena, por ejemplo, pueda tener representación de los intereses que difieran de otra persona que pertenezca a su misma comunidad o a otra

---

<sup>226</sup> Es el número de curules a partir de la densidad poblacional a 2018.

distinta. Asimismo, termina por ser muy limitado entender que las personas que residen en el exterior tienen un interés común y unificador en razón a encontrarse fuera de las fronteras espaciales; luego habrá una serie de intereses diferenciados, tanto sobre la forma de relacionarse desde afuera, como de otros intereses que también pueden tener quienes residen dentro. Para todo ello hace falta circunscripciones de cierta amplitud, y las especiales no lo son; si no es así, se acaban por producir efectos mayoritarios<sup>227</sup>. Así se plantean distintos interrogantes en relación con la definición de la circunscripción como uno de los elementos centrales de la relación representativa, en orden a establecer si hay que amplificar las cantidades de ellas para ampliar la calidad de la representación incluyendo más y más grupos concretos, o superar las circunscripciones puntuales que pueden llevar a generalizar términos tan complejos como lo indígena o las negritudes, y más bien integrar en conceptos más amplios un pluralismo real.

Se hacen evidentes, pues, los problemas de *representatividad* que desde la misma composición del organismo de deliberación pueden condicionar su funcionamiento y la integración de los intereses dispersos, toda vez que la presencia de los diferentes sectores sociales en el órgano legislativo es un requisito para que posteriormente puedan hacer parte de las decisiones normativas. Estos cuestionamientos han sido planteados por la Corte Constitucional al referirse al modelo de circunscripciones. En la Sentencia C-169 de 2001 indica que el modelo colombiano permite a ciertos grupos sociales contar con una herramienta para tener presencia en el órgano colegiado y, con ello, practicar efectivamente el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Sin embargo, tanto en la sentencia citada como en la C-089 de 1994 se enfatiza la necesidad de que en la democratización del Estado el sector público esté abierto al reconocimiento constante de nuevos actores sociales. Dice el Tribunal que “sólo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y

---

<sup>227</sup> Sobre alguno de estos posibles efectos mayoritarios CARRASCO identifica la clara presencia en el órgano legislativo de los grupos mayoritarios que toman las decisiones y minoritarios sin capacidad de influir en éstas. AL respecto el autor indica: [...] la circunscripción provincial, el bajo número de diputados asignado a la mayoría de provincias y la elección del sistema d'Hond. La acción conjunta de estos elementos aboca, en circunstancias normales, a un resultado electoral caracterizado, en primer lugar, por identificar claramente dos fuerzas políticas dominantes, una ejerciendo efectivamente el gobierno y la otra ejerciendo como principal fuerza de oposición y candidata a ocupar el gobierno en una elección posterior; y, en segundo lugar, por reducir a las demás fuerzas políticas a una condición claramente minoritaria, de forma que desempeñan la función de dar cierta visibilidad al pluralismo político de la sociedad española, pero, al mismo tiempo, sus posibilidades de influir en la acción de la mayoría de gobierno resultan muy limitadas, incluso en el caso de que aquella no obtenga mayoría absoluta”. CARRASCO DURÁN, Manuel. La democracia no representativa: sistema electoral, partidos elites políticas en España. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. No. 48, P.25.

material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan”<sup>228</sup>.

Ahora bien, la toma de consciencia de los problemas de representación del sistema de circunscripciones no puede llevar a desconocer totalmente la función que en sentido amplio tiene la circunscripción, a saber, reducir la complejidad social al menos en lo que se refiere a la administración electoral en las grandes extensiones geográficas de los Estados. La circunscripción, en efecto, focaliza la actividad electoral y el conteo, operando una primera simplificación de la complejidad social, pero que aún requiere de una metodología de repartición de las curules que, más allá de la división territorial, permita la integración de los intereses dispersos. En tal sentido, la correspondencia entre participación política y la representación como su mecanismo de expresión exige que esta última recoja sus necesidades. Esto es, que permita la participación de los intereses dispersos, para lo cual es fundamental que la composición del órgano legislativo los integre, o lo que es igual, que los intereses tengan representación en ambas cámaras. Ello conduce a una reconfiguración de las circunscripciones tendiente a que, si bien se mantengan las de carácter territorial que, en todo caso, permiten la organización del sufragio y revelan un interés regional, deban agregarse circunscripciones de carácter cualitativo que respondan a los intereses de la sociedad. Ello permitiría que las personas acudan a la elección para definir la composición del Congreso a partir de la composición temática de la sociedad. Para ello es preciso tener en cuenta el sistema de candidaturas y armonizar el sistema electoral con la composición del Congreso mismo para conciliar las comisiones temáticas que ya existen con una propuesta de las circunscripciones temáticas. Y aunque el desarrollo de estas consideraciones desborda las fronteras de esta investigación, su planteamiento general permite que estas líneas analíticas, que son un examen crítico del sistema representativo a partir del principio democrático, vayan teniendo una proyección y una utilidad, al menos a futuro, hacia propuestas concretas que deban ser desarrolladas y que, en todo caso, se describirán con mayor concreción en el epílogo que cerrará este trabajo.

Por ahora, lo anterior conduce a centrar la atención en la función representativa de la institución que tiene a su cargo las candidaturas y programas políticos que componen el

---

<sup>228</sup> Sentencia C-169 de 2001.

órgano legislativo: el partido político. Los partidos políticos se posicionan como las agrupaciones que presentan las candidaturas en las circunscripciones, de modo que las curules que corresponden a cada circunscripción (sea las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes o la circunscripción nacional del Senado) se asignan de manera proporcional a los partidos. Esta dinámica será estudiada a continuación a partir de la función que éstos cumplen como *administradores* de las candidaturas, las cuales suponen la presentación al electorado de una ideología y programa político, dentro de un sistema de listas.

## 1.2. Las candidaturas de los partidos políticos

¿Por quién votar? Es la pregunta que surge y que no reviste poca importancia, pues de los sujetos que integren el órgano legislativo depende que en él se incluyan los intereses socialmente relevantes. Como indica GARCÍA GUITIÁN<sup>229</sup>, la definición de este órgano es una cuestión determinante para la relación representativa, que de alguna manera adelanta cómo será la actuación de quien representa, pues el ejercicio de esta función está condicionado por quién la ejerce. En la elección, continúa la autora, se concreta la relación representativa con determinadas personas elegidas y se expresa el sufragio universal —estándarte de las democracias modernas— como una ampliación de la escala representativa y el acceso a nuevas clases sociales<sup>230</sup>. A decir de GARRORENA, la actuación electoral tiene un contenido en el mundo del Derecho, no porque en sí mismo cree una relación jurídica en sentido democrático, sino porque produce una situación jurídica que “traslada a su titular la facultad de ejercer en nuestro nombre —es decir por nosotros y con nuestro consentimiento— determinadas funciones y potestades de Derecho público”<sup>231</sup>. De manera que resulta determinante para un modelo de representación descriptiva de intereses identificar el sujeto al cual se otorgarán las potestades para actuar en el órgano legislativo,

---

<sup>229</sup> GARCÍA GUITIÁN, Elena. *Op. Cit.*, p. 112

<sup>230</sup> GARRORENA MORALES, Ángel. *Op. Cit.*, pp. 58-60.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 93.

En el numeral primero del artículo 40 se encuentra una primera aproximación a este traslado subjetivo de funciones en el ya referido derecho a “*elegir y ser elegido*”, en el que se incluye, no sólo el derecho de sufragio activo, sino también el pasivo, y que en principio supone que, salvo las particulares exigencias de cada cargo, cualquier persona podría ser representante del poder político, o al menos candidatearse para ello. Es decir, que el derecho “se materializa con la presentación de la candidatura. Así las cosas, la candidatura en el derecho electoral se convierte en el acto jurídico por medio del cual el ciudadano asume la posición de ‘elegible’, en sentido estricto, y, por lo tanto, dicha condición le permitirá buscar el apoyo del electorado en aras de acceder al cargo electivo correspondiente”<sup>232</sup>.

La candidatura es, en definitiva, la concreción del derecho a ser elegida/o consagrado en el numeral primero del artículo 40 CPC, el cual soporta dos manifestaciones democráticas; por una parte, la faceta individual como un derecho subjetivo a conformar este cuerpo, que es una potencialidad en cabeza de todas las personas titulares del mismo y con capacidad de ejercerlo y, por la otra, una vía de ejercicio del poder del que es titular el pueblo en su expresión indirecta a través de representantes. En este sentido, dice VANEGAS, “[e]l sufragio pasivo es un derecho político de los ciudadanos para presentarse como candidatos, ser elegidos, y acceder al cargo público representativo cuando los electores los hayan votado como sus representantes, configurado por el ordenamiento jurídico y delimitado negativamente por la ausencia de causales de inelegibilidad”<sup>233</sup>.

Ahora bien, el derecho de las personas a ser elegidas encuentra un ensamble constitucional complejo en el sistema colombiano. No se trata de que todas las personas, en ejercicio del derecho a ser elegidas, acudan indistintamente a la elección como opción de voto. El sistema electoral ha dispuesto unas instituciones y una organización para que se concrete este derecho y que parte del artículo 262 CPC, el cual establece:

“Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva

---

<sup>232</sup> Op. Cit, p. 108.

<sup>233</sup> VANEGAS GIL, Pedro Pablo. Las candidaturas en el Derecho Electoral colombiano. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2009, p. 34.

circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos (...).”

Con base en la anterior disposición, el derecho al sufragio pasivo está *administrado* por los partidos y movimientos políticos, así como por grupos significativos de ciudadanos, a quienes, por ministerio de la Carta Política, corresponde presentar unas listas de candidaturas. De entre ellos son los partidos políticos los que adquieren el protagonismo. Por lo tanto, no obstante que la figura del partido político sea ya bastante conocida, y no obstante haya sido ya tratada en la Segunda Parte, merece la pena hacer un acercamiento a su naturaleza jurídica en el ordenamiento colombiano, así como a la de los movimientos políticos. Para ello, es preciso remitirse a la Ley 130 de 1994, “por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, en cuyo artículo 2º define a los partidos como “instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación” (subrayas fuera del texto original). Y a su turno, también define los movimientos políticos como “asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”.

Ambas instituciones son, en este sentido, promotoras y cauce de la participación política, en los escenarios en que intervienen y contribuyen a la formación de la voluntad de popular. Los partidos lo son, a diferencia de los movimientos, con carácter de permanencia, con una función definida a la hora de la construcción de la voluntad popular y de la ocupación de cargos públicos. En cambio, los movimientos son un tipo de asociaciones que coadyuvan en estas actividades, con el propósito de permitir la influencia en la voluntad popular pero que adolecen del elemento de la permanencia, y su actividad termina siendo más coyuntural y puntual<sup>234</sup>. De manera que, sin demeritar el rol determinante que pueden cumplir los

---

<sup>234</sup> Sobre el asunto, PÉREZ ESCOBAR, Jacobo, indica que “[l]a diferencia entre partido y movimiento casi no se da en la práctica. Según nuestra legislación, la diferencia de fondo es el carácter de *institución permanente*, que tienen los partidos, en tanto que los movimientos son asociaciones *temporales*, obedeciendo su nacimiento generalmente a circunstancias de coyuntura política nacional o internacional o al a intención de crear posteriormente partidos. Otra diferencia es la de que los partidos se crean siempre con la vocación de acceder al poder, mientras que los movimientos se crean para influir en

movimientos políticos en el ejercicio del derecho a la participación, tanto en el escenario electoral como en el desarrollo cotidiano de la actividad política, son los partidos políticos los que, como instituciones permanentes, tienen en la práctica una función principal en relación con la presentación de las candidaturas. Así las cosas, para efectos de este estudio, el análisis en el contexto colombiano se enfocará en los partidos políticos.

En este punto, GARCÍA GUITIÁN anota que los partidos son los encargados de hacer una selección de las candidaturas a los cargos representativos, y esto produce el efecto de que, si bien los partidos de masa se proponían como un puente para que clases trabajadoras pudieran por primera vez hacer parte de la élite gobernante, en general ha acabado convirtiéndolos en instituciones indispensables con un gran poder de decisión<sup>235</sup>. De modo que los partidos (concretamente sus directivas) se presentan como los órganos que administran el proceso de elección y proyectan la composición del legislativo, en tanto que “es la primera instancia decisoria acerca de cuáles son los criterios que van a ser relevantes para ser elegidos”<sup>236</sup>.

Ahora bien, un estudio del rol de los partidos en la configuración del sistema electoral colombiano debe partir del hecho de que éstos se encuentran imbuidos en una lógica democrática consagrada en la Constitución de 1991, que exige a los mecanismos de participación —entre ellos el de representación— responder a los principios de soberanía popular, pluralismo y permitir el ejercicio del derecho a la participación. En tal orden de ideas, sería de suponer que, si los partidos administran las candidaturas, deben ser una garantía para que a las elecciones concurren los intereses de la sociedad; y es de suponer asimismo que su inclusión no parte del sistema de circunscripción, con lo cual puedan tener la posibilidad de deliberación igualitaria para alcanzar consensos integracionistas. De los partidos depende pues que la composición del Congreso esté integrada de una manera plural dentro del marco proporcional que establece el sistema electoral.

Sin embargo, no resulta enteramente claro que la función que cumplen los partidos políticos sea la de garante del pluralismo, de canales de comunicación y presencia de los intereses

---

la formación de la voluntad política o para participar en unas elecciones, o ser expresiones de disidencias de los partidos”.  
*Op. Cit.*, p. 125.

<sup>235</sup> GARCÍA GUITIÁN, Elena. *Op. Cit.*, p. 113.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 114.

dispersos en el órgano legislativo de representación. Sobre ello, el artículo 2 de la Ley 130 de 1994 establece que el objeto de los partidos es “acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”, lo que permite una doble interpretación. De una parte, se presenta una aproximación a los partidos en términos del pasado, en el sentido de que cada uno pretende acceder al poder en una búsqueda del control general del gobierno. En términos de PÉREZ ROYO, como “parte que se propone temporalmente como el todo, que tiene la pretensión de dirigir políticamente a toda la sociedad”<sup>237</sup>. De otra parte, en cambio, se impone una aproximación democrática, en la que el acceso al poder tiene carácter participativo, y los partidos se proponen como instituciones que pasan a integrar los intereses dispersos. Esta segunda postura sería reafirmada por la misma disposición que reconoce el rol de los partidos en términos, no de definir, sino de *influir en* las decisiones de la Nación.

Esta última función democrática se diluye a medida que se ahonda en la regulación específica de los partidos en el modelo colombiano, regulación que parece acompañar las prácticas del pasado y que si bien no la exige, por lo menos las tolera. Las dos normatividades basilares son el ya mencionado Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos (Ley Estatutaria 130 de 1994) y la Ley Estatutaria 1475 de 2011 “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”. Ninguna de ellas hace un ensamble entre los principios democráticos y su instrumentalización a través de los partidos. De hecho, ambas parecen dirigirse exclusivamente a regular su funcionamiento interno y las reglas y principios que gobiernan su actuación, sin prever su función dentro de la configuración de la representación en el legislativo, ni establecer funciones y mínimos en términos de canalización de intereses.

En efecto, el artículo 6 de la Ley 130 de 1994 dentro de los principios de organización y funcionamiento establece:

“Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y

---

<sup>237</sup> PÉREZ ROYO, Javier. *Op. Cit.*, p. 105.



difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente”.

En tales términos, se plantea una sujeción general a la Constitución, sin que siquiera se haga referencia expresa a la participación y representación de intereses como elementos determinantes de su existencia. El artículo parece hacer mayor énfasis en su libertad de configuración. Por esta vía, el artículo 1 de la Ley 1475 de 2011 consagra los principios de organización y funcionamiento en el siguiente sentido:

“Artículo 1°. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.

En desarrollo de estos principios, los partidos y movimientos políticos deberán garantizarlos en sus estatutos. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones de contenidos mínimos:

1. Participación. Entiéndase por el derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones Fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido en todo proceso de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, de acuerdo a sus estatutos.
2. Igualdad. Se entiende por igualdad la exclusión de toda discriminación o privilegio por razones ideológicas, económicas, sociales, de sexo, o de raza, en los procesos de participación en la vida del partido o movimiento.
3. Pluralismo. El pluralismo implica para las organizaciones políticas el deber de garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría, razón por la que los estatutos incluirán normas sobre quórum y mayorías especiales para la toma de decisiones fundamentales en materia de

organización, funcionamiento y de participación de sus afiliados en la vida del partido o movimiento.

4. Equidad e igualdad de género. En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.

5. Transparencia. Es el deber de los partidos y movimientos políticos de mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar cada año rendición de cuentas.

6. Moralidad. Los miembros de los partidos y movimientos políticos desarrollarán su actividad de conformidad con las normas de comportamiento adoptadas en los correspondientes códigos de ética”.

Estos principios, como se observa, derivan en una lectura de conceptos como participación, pluralismo o igualdad orientados a garantías de la propia institución, y no como una realización de los presupuestos democráticos en el escenario representativo. Lo anterior no quiere decir que no sean principios, todos ellos, importantes en el funcionamiento interno de los partidos. De hecho, es innegable que tienen incidencia mediata en la configuración del órgano legislativo, como posteriormente se analizará. Lo que llama la atención es que los principios rectores de los partidos políticos no estén orientados a la construcción participativa y pluralista del Congreso, sino a su propia configuración. Esta situación resulta trascendental si se parte de una concepción de partido como maquinaria que, como parte, lucha por hacerse con todo el poder. Así, el principio participativo, antes que ser una exigencia obvia para que los partidos permitan la participación intermediada de la ciudadanía, de los intereses sociales, como garantía individual y grupal de un derecho fundamental, se lleva a una lectura *partidocentrista*, para que cualquier persona afiliada pueda hacer parte de las decisiones del partido. Esto, claro está, dentro del esquema que ya ha delimitado la Ley 130 de 1994, de la libertad de configuración del partido mismo. A su vez, el partido no se construye sobre un principio que garantice el pluralismo social en el Congreso sino como un medio de “garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior”. No se exige que cada partido se integre de las diferentes opciones sociales, o que la igualdad y equidad de género sea una obligación, sino que en caso que haya diversidad, disponiendo que “los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir

las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”.

Todo ello no es más que una introducción a un problema que se advierte en la medida en que, visto el sistema de circunscripciones, los partidos constituyen la piedra angular que define la composición del órgano representativo y la posibilidad para que se integre pluralmente, en igualdad de condiciones deliberativas y, así, se puedan construir consensos integracionistas.

Desde este punto de inicio, a continuación se pasará a observar de qué manera los partidos concretan las candidaturas en el proceso electoral a partir de (1.2.1.) los intereses que encarnan y ofrecen al electorado, expresados en la ideología y programa que en Colombia tienen un carácter omnicompreensivo; (1.2.2.) los diferentes sistemas de listas que se pueden usar para definir las personas que efectivamente encarnan al partido en la elección; y (1.2.3.) los mecanismos por medio de los cuales toman las decisiones en términos de *democracia interna*.

### **1.2.1. Ideologías y programas omnicompreensivos**

Como se vio anteriormente, los partidos representan los intereses dispersos en la sociedad, por lo que el electorado debe tener claridad en relación con el sector social y la posición que identifica a cada uno. En tal orden de ideas el contenido dogmático del partido es, a la vez, un derecho individual y un deber institucional. Por una parte, el artículo 40 CPC, dentro de las expresiones individuales de la participación establece la de “[c]onstituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”. Por tanto, el programa ocupa un rol de derecho para quien haga parte o apoye un partido político y quiera difundir sus ideas. Por otra parte, más adelante el artículo 107 CPC dispone que “[l]os Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos” (subrayas fuera de los textos originales).

Así las cosas, lo que para el individuo es un derecho, para el partido es un deber que, incluso, condiciona su existencia jurídica. Así pues, la Ley 130 de 1994 (Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos) establece, entre las condiciones para el otorgamiento de personalidad jurídica a los partidos, “[p]resentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen”<sup>238</sup>. En este sentido, la existencia de un partido está basada en un contenido ideológico, que, sin embargo, no está limitado ni dirigido por la normatividad, pues, más allá de tal deber formal constitutivo, la Constitución y las leyes que desarrollan la naturaleza y función de los partidos políticos (Ley 130 de 1994 y Ley Estatutaria 1475 de 2011) no establecen parámetros en relación con el contenido de estos programas, lo que supone cierta flexibilidad y libertad para configurarse. Esto, claro está, dentro de los límites generales que puede tener cualquier institución y que coinciden con los principios democráticos que proscriben la discriminación o su promoción de actos ilegales y cualquier objeto que pueda resultar antijurídico<sup>239</sup>.

Bajo este panorama, podría suponerse que, ante la heterogeneidad de la sociedad y sus intereses dispersos, como se desarrolló en la Primera Parte, la actividad participativa requiere el engranaje de los partidos políticos como instituciones que permitan canalizar estos intereses en las distintas circunscripciones. Para ello se develan dos opciones como posibles. La primera es que cada partido se especialice en un determinado interés social, con lo cual las candidaturas ofrecidas por partidos supongan la representación de un interés que pretende llevarse al legislativo. Ello implicaría tener tantos partidos como intereses, incluso al punto de que cada uno de los intereses puede tener distintos matices o posturas diferenciables, pero permitiría que el legislativo fuera realmente un encuentro de intereses dispersos y plurales, de donde no se deriva un ánimo de gobierno total, sino de hacer parte (participación). La otra opción es que los partidos asuman la obligación de integrar en su programa los distintos intereses sociales. Esta opción tiende a una visión más global de la

---

<sup>238</sup> Artículo 3, numeral 4°.

<sup>239</sup> Sobre ello puede verse el caso español en el cual, por ejemplo, la incitación al odio, a la discriminación o a la violencia son, incluso, tipificados penalmente en el artículo 510 del Código Penal, que tipifica la conducta de “[q]uienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad”.

sociedad, cuyos intereses se integran en un solo programa. El riesgo es que esto no se consiga y que cada partido, con representación limitada de intereses, aspire a convertirse en una fracción que gobierne el todo.

En una constante desde el pasado, los partidos políticos han continuado conformando plataformas generales de gobierno, en donde se desarrollan programas políticos totales en relación con diferentes intereses definidos. Particularmente, la dinámica electoral en Colombia se enfrenta a pocos partidos con programas integrales y completos donde se reúnen distintos posicionamientos en cada aspecto de interés. Así, se observa que los partidos consolidados tienen unas plataformas ideológicas omnicomprensivas con una dirección concreta en relación con el gobierno en general. El partido liberal colombiano, por ejemplo, se define con un “carácter pluralista y constituye una coalición de matices de izquierda democrática, cuya misión consiste en trabajar por resolver los problemas estructurales económicos, sociales, culturales y políticos, nacionales y regionales, mediante la intervención del Estado”<sup>240</sup>. El partido conservador *conserva* su programa presentado en 1948 en el que enumera sus objetivos: “1. El orden constitucional contra la dictadura// 2. La legalidad contra las vías de hecho // 3. La moral del cristianismo y sus doctrinas civilizadoras contra la inmoralidad y las doctrinas corruptoras del materialismo y del ateísmo // 4. La libertad racional, en todas sus diferentes aplicaciones contra la opresión y el despotismo monárquico, militar, demagógico, literario, etc. // 5. La igualdad legal contra el privilegio aristocrático, universitario o cualquier otro; la tolerancia real y efectiva contra el exclusivismo y la persecución, sea del católico contra el protestante y el deísta, o del ateísta contra el jesuita y el fraile // 6. La propiedad contra el robo y la usurpación ejercida por los comunistas, los socialistas, los supremos o cualesquiera otros // 7. La seguridad contra la arbitrariedad de cualquier género que sea// 8. La civilización, en fin, contra la barbarie”<sup>241</sup>. A su turno, el partido con mayor presencia en el órgano legislativo en las elecciones de 2014, el Partido Social de la Unidad Nacional, establece en su base ideológica, “1. El respeto por la dignidad humana y la familia como fundamentos de la sociedad// 2) El acatamiento del Estado Social de Derecho// 3. La igualdad real y efectiva para todos los ciudadanos// 4. El respeto por la libertad, el libre examen, el pluralismo cultural, étnico, religioso, de

---

<sup>240</sup> Estatutos del partido, aprobados en la Segunda Constituyente Liberal en 2012. Numeral primero de su declaración ideológica. Disponible en: <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/03/colombiaestatutopl2012.pdf>

<sup>241</sup> En la página web del partido. Disponible en: <http://partidoconservador.com/pensamiento-y-doctrina/> (consultada el 13 de septiembre de 2017).

género y opinión// 5. El desarrollo de la equidad social, la fraternidad, solidaridad, la seguridad social y respeto entre los colombianos// 6. La igualdad de oportunidades a través del acceso al conocimiento, la ciencia y la tecnología// 7. La protección de la diversidad e integridad ambiental y ecológica”<sup>242</sup>.

Como se lee, los partidos proponen una macro-visión del Estado y de diferentes intereses, que van desde la percepción del ser humano y sus derechos, el manejo de la propiedad, la seguridad y autoridad, la religión, el trabajo y la economía, hasta la definición de cuáles grupos integran el cuerpo social. En tal sentido, la configuración ideológica y de los programas parece estar dirigida a una solución integral de gobierno, como una propuesta única y excluyente que recuerda la dinámica de lucha por el poder y no la de integrarlo.

Este tipo de programas lleva a que cada partido, en la libertad que les confiere la ley, incluya los grupos sociales, posturas e intereses que considere. De manera que, si por un lado el partido se separa de la opción lejana de que cada uno represente un solo interés de manera especializada, tampoco se ubica como una plataforma completa a la que se le exija incluir el pluralismo social para llevarlo a la escena deliberativa. Es un punto medio bastante crítico, los partidos definen una postura concreta de gobierno en los temas que consideren relevantes, y se lanzan a la campaña electoral.

Lo anterior abre la puerta a una lógica de competencia entre partidos que pretenden imponerse en el ejercicio del poder, aunque esta lucha natural por las propias convicciones y el impulso de llevarlas a la escena legislativa no resulta *per se* anti-democrática en términos de representatividad. Los programas, incluso omnicomprendivos, pueden concurrir en el órgano deliberativo con sus programas disímiles a fin de lograr el encuentro de intereses dispersos y, finalmente, el ejercicio de consensos sociales. Sin embargo, una lectura sistemática del modelo programático de los partidos y del sistema electoral visto en el acápite anterior, no arroja una conclusión alentadora en un examen del principio democrático y la regla de toma de decisiones integradoras.

---

<sup>242</sup> En la página web del partido. Disponible en: <http://www.partidodelau.com/quienes-somos/plataforma-ideologica.html> (consultada el 13 de septiembre de 2017).

La conjunción de un modelo de circunscripciones que reducen la organización electoral a un aspecto de división territorial, unas cámaras con un número reducido de miembros, lo que limita su representatividad social ofreciendo resultados cercanos a los mayoritarios, y un sistema proporcional que concede más curules al partido con mayor votación en cada circunscripción, empuja a los partidos a la pretensión de tener mayor representación en el legislativo y con ello mayor capacidad de decisión. Se estimula así la lógica de la fracción que se hace con el todo. Ello significa que la libertad que la ley confiere a los partidos en su configuración interna (incluyendo su programa y los grupos significativos e intereses incluidos), aunado a un sistema electoral que responde a la lógica de más votos, más escaños, arroja como resultado un órgano legislativo subordinado a los resultados electorales y a las lógicas de mayorías, en la que el partido, o los partidos, con más escaños van a tener la opción de imponer su programa político totalizador.

Esta configuración de los programas omnicomprensivos en un sistema electoral proporcional puede llevar a dinámicas excluyentes. Así, la finalidad no será intentar incluir el programa en las decisiones de gobierno, sino imponerla por la vía de la competencia electoral (más votos, más escaños) como la única. Esto, en últimas, significa la desarticulación del principio democrático y recuerda la función del partido político como una propuesta totalizadora de gobierno. De otro lado, la presentación de programas omnicomprensivos condiciona al electorado a una opción de todo o nada. Si el partido se ofrece como una alternativa política con posturas definidas en distintos escenarios de interés, el apoyo al programa termina por enlazar unos intereses a otros dentro de una ideología que los conduce, como en una época fueron los partidos de masa los que luchaban por imponer su plataforma sobre un partido opuesto o contradictor. Ello no parece coincidir con la composición diversa que tiene la sociedad, ni con la complejidad de los individuos que pueden tener opiniones particulares en cada uno de los intereses sociales, o desinterés en temas determinados que para un partido puede ser neurálgico.

En todo caso, aún bajo sistemas como el colombiano con programas partidistas totalizadores, solamente los partidos pueden dar cumplimiento al imperativo constitucional democrático de que el órgano legislativo goce de una composición pluralista. En consecuencia, los partidos, siempre bajo el paraguas de su ideología, deberían incluir las distintas cuotas poblacionales que no se pueden integrar a partir del sistema electoral por

circunscripciones. El partido, como institución intermediaria entre el pueblo y el órgano legislativo, está llamado a incorporar, ahora sí, a esas fracciones indígenas y de comunidades afro cuya representatividad resultó escasa, al igual que otras facciones no previstas en el escenario étnico como la comunidad ROM, y la representación de otros grupos poblacionales con intereses sectoriales en sus distintas aristas: empresarios y microempresarios, regionales y nacionales, reclamaciones de deportistas, la academia, pueblos fronterizos, sectores confesionales, grupos de pensamiento liberal o conservador, intereses en el ámbito de la tecnología o el medio ambiente, y así, en las diferentes lecturas de la sociedad, todo ello atravesado, además, por una perspectiva inclusiva de género.

En este punto conviene tener presente que los partidos encuentran su importancia en sentido democrático, para permitir la participación política de las personas con intereses dispersos, lejos de pretender ser una respuesta absoluta. En el modelo Colombiano, como se indicó, la limitación parte desde la configuración del sistema proporcional que privilegia el criterio mayoritario en la relación “más votos, más escaños”, y por tanto, más valor a ciertas posturas sociales. Posteriormente, el sistema de circunscripciones limita al sistema electoral con una lectura territorial que debe complementarse más allá de las reducidas realidades de las circunscripciones especiales hacia una proposición de los intereses relevantes en la sociedad. Así pues, ante una adición de circunscripciones bajo el concepto cualitativo de intereses, en el que el electorado pueda decidir una postura en cada circunscripción, los partidos políticos podrían hallar su importancia democrática.

Lo anterior significa que los partidos políticos pasarían de ser una imposición de un programa completo a conformar un punto de vista. Es decir que en cada circunscripción los partidos podrían ser una opción en el sentido de —ahora sí— representar intereses concretos, convirtiéndose en partidos de sub-intereses, que entren en la palestra electoral como un programa concreto desde una esquina de la sociedad que tiene una postura en relación con distintas temáticas, para ser, entonces, ideologías sociales en lugar de ideologías estatales.

Parece, con todo, exorbitante pretender que un programa político que responde a una macro-visión del Estado pueda incluir una postura concreta en relación con cada interés. En consecuencia, y hasta el momento, el sistema de partidos no parece dirigirse hacia la



composición singular de los programas en torno a intereses concretos, de forma que se diversifique el ejercicio electoral. En todo caso, y en la medida en que la composición diferenciada del órgano legislativo estará determinada por la composición subjetiva de los partidos, es preciso partir del modelo de programas omnicomprendidos por el que los partidos han optado desde su origen, y abordar la problemática democrática desde la conformación de las candidaturas al interior de los partidos a través del sistema de listas que se verá a continuación.

### 1.2.2. Sistema de listas. Tendencia a la lista cerrada

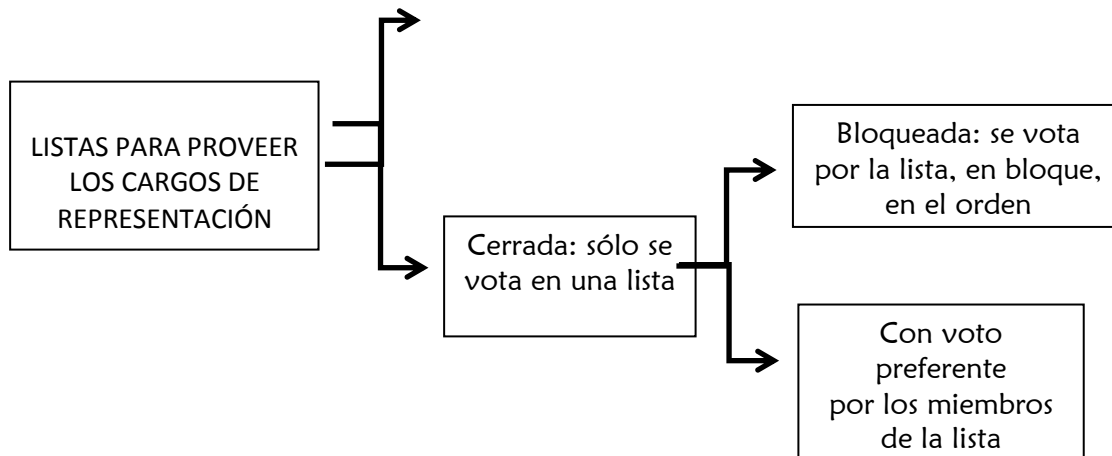
La configuración pluripersonal del órgano legislativo determina que, a su vez, la candidatura de los partidos sea presentada a partir de la postulación de varias personas que, en su nombre, puedan llenar las curules en aplicación del sistema proporcional. Los sistemas electorales han implementado un sistema de *listas* que puede variar según la configuración constitucional de cada país. Así, las listas pueden ser únicas o múltiples, dependiendo de si a cada partido se le permite presentar una o varias listas en una misma elección<sup>243</sup>. Las listas, a su vez, pueden ser abiertas o cerradas: en las primeras el electorado tiene la facultad de votar por varias personas de distintas listas, mientras que en las listas cerradas quien vota sólo puede hacerlo por alguna de las listas. Y estas listas cerradas pueden ser bloqueadas o no bloqueadas: la primera indica que el electorado sólo puede votar por la lista en bloque sin elegir entre sus miembros para alterar el orden para asignarse las curules; por lo contrario, la lista cerrada no bloqueada, o también llamada *de voto preferente*, es aquella en la que se puede tener preferencia por los miembros de la lista, con lo cual se especifica la intención del voto, además de la lista, entre las personas que la integran, con el correspondiente efecto de reorganizar el orden de la lista de acuerdo con sus preferencias<sup>244</sup>. Este escenario en lo que respecta al tipo de listas puede resultar más claro a través del siguiente gráfico explicativo. De él se excluye la distinción entre listas únicas y múltiples, pues la clasificación que se presenta se aplicaría para una o varias listas:

Abierta: se vota  
por personas de  
varias listas

---

<sup>243</sup> *Ibidem*.

<sup>244</sup> Sobre esta calificación, el mismo autor es más explicativo en su obra más reciente: VANEGAS GIL, Pedro Pablo. Las candidaturas en el Derecho Electoral Colombiano. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2009, p. 236-238.



La explicación gráfica permite visualizar que se plantean distintos modelos electorales que determinan de forma sustancial la presentación de candidaturas de los partidos políticos, su forma de elección y, por ende, la composición del órgano legislativo. Para empezar, la clasificación permitiría que, en caso de usarse el sistema de listas múltiples, cada partido estaría facultado para presentar varias listas, con lo cual se podría generar, bien una competencia entre el mismo partido y sus listas, o bien estrategias para darle distintas orientaciones a las diferentes listas a fin de captar más votación por partido. La lista única, en cambio, concentra la ideología y el programa en una sola opción que identifica al partido, con lo cual habría de pensarse en una selección más rigurosa de las personas que la integran.

Como se observa, el tipo de sistema de listas define la composición subjetiva de los partidos en las elecciones, pero, además, condiciona el voto del electorado y por ende la relación representativa, pues dependiendo del tipo de lista el sujeto sufragante tendrá distintas opciones. Así, una modalidad de listas abiertas permite la posibilidad de votar por personas de distintos partidos (voto múltiple), mientras que en el caso de listas cerradas el voto debe dirigirse a un partido concreto. En este último caso, la diferencia entre lista con voto preferente o bloqueada determina la mayor o menor injerencia del electorado en la destinación subjetiva de las curules. En el voto preferente, el acto de sufragio trasciende al análisis y selección de un partido y pasa por una evaluación de las personas que conforman la lista. En cambio, en el segundo caso, el partido definirá qué personas incluidas en la listas tienen mayor posibilidad de ocupar escaños según el orden donde sean ubicadas.

Ante este abanico de posibilidades, el sistema de listas y la forma como cada partido defina sus integrantes, serán los últimos elementos que informarán sobre la composición del órgano legislativo para efectos de establecer si se concreta una efectiva representación de los intereses dispersos de la sociedad como presupuesto indispensable de la deliberación en términos democráticos. En el caso colombiano, la Constitución establece un marco general, concediendo amplia libertad a los partidos, como dispone su artículo 262:

“Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de

coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”.

Como se observa, la Constitución da algunas pautas generales sobre el perfil de las listas electorales, pautas que no resultan definitorias de un sistema de listas concreto y rígido. En particular, solamente toma opción en lo relativo a las listas múltiples o únicas, en el sentido de que “[l]os partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y **listas únicas** (...)” (resaltado fuera del texto original), con lo cual cierra la posibilidad a la presentación de listas múltiples.

No sucede lo mismo con la clasificación entre listas abiertas o cerradas, pues el ordenamiento constitucional y legal no exige uno u otro tipo. Por lo que, en principio, el sistema electoral colombiano permite cualquier fórmula de lista única, teniendo los partidos libertad para elegir listas abiertas o cerradas y, dentro de éstas, entre listas bloqueadas o con voto preferente. Y aunque algunos autores afirman que el sistema electoral solo admite listas cerradas<sup>245</sup>, e incluso la práctica se ha decantado por esta modalidad, lo cierto es que a nivel normativo no hay una elección o categórica prohibición en relación con fórmula alguna. Por lo que hace al tipo de listas cerradas, bloqueadas o de voto preferente, la Constitución colombiana ofrece cierta confusión cuando en su artículo 261 se refiere al mecanismo para suplir las faltas de quien haya quedado electo/a:

“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente” (subrayado fuera del texto original).

Esta norma parece contrastar las listas cerradas y las listas con voto preferente, cuando una y otra no son opciones alternativas, sino que tienen una relación de género y especie. En

---

<sup>245</sup> VANEGAS GIL, Pedro Pablo, señala que “[l]as listas electorales en nuestro régimen electoral son cerradas, es decir, no admiten que el elector pueda votar por candidatos de diversas listas”. En: *Las candidaturas en el Derecho Electoral colombiano*. Op. Cit, p. 34.

efecto, como se observa, la disposición constitucional se refiere a la lista cerrada como si se tratara de una lista bloqueada. Esta imprecisión se reafirma en el artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, referido a la administración de los recursos económicos de las campañas electorales, y que establece:

“Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos” (subrayado fuera del texto original).

De nuevo se distingue las listas cerradas y las de voto preferente, para diferenciar entre listas bloqueadas o no. La normatividad hace así referencia a la modalidad de listas cerradas, pero como sinónimo de bloqueada, como una alternativa a la posibilidad del voto preferente, no para distinguirla de la lista abierta. Sin embargo, en estas líneas, a la hora de hacer referencia a unas y otras listas se mantendrá la clasificación que se presentó previamente y se explicó en el gráfico, pues la lista cerrada se opone por su naturaleza a la abierta y no a la de voto preferente.

La mención que las normas hacen de las listas cerradas como una opción posible no puede pues llevar a pensar que también existe la posibilidad de la lista abierta. Antes bien, la normatividad colombiana se refiere tan sólo a subespecies de las listas cerradas, con o sin voto preferente. Es más, el voto preferente parece concebirse como la excepción a la regla, que sería la de las listas cerradas y bloqueadas. Así sucede en el varias veces mencionado artículo 262 CPC, cuyo tercer inciso establece que “[c]ada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral” (subrayado fuera del texto original). Esta posibilidad del voto preferente regulada explícitamente lleva a pensar que la normalidad es la lista cerrada y bloqueada.

El anterior panorama sugiere, en fin, una inclinación hacia el sistema de listas cerradas, tanto por estar expresamente regulado como por su utilización en la práctica. Sin embargo, de la regulación concreta de fenómenos aplicables a las listas cerradas, con o sin voto preferente, no se puede concluir una prohibición o una exclusión del sistema de listas abiertas, que no está desarrollado normativamente, pero tampoco proscrito. Quizá, esto sí, las listas abiertas requieran de un engranaje más complejo en el sistema electoral, que hoy por hoy no existe, y para llevarlo a cabo habría que reorganizar la estructura electoral y el sistemas de conteo que ya están orientados hacia un sistema de listas cerradas. Se trata, en todo caso, de una posibilidad que no ha sido descartada por la norma suprema y que, por tanto, podría ser utilizada.

Surge, entonces, una relación directa entre el sistema de listas y los programas políticos, en el sentido de que el contenido de cada programa (concreto u omnicompreensivo) debe estar sincronizado con el tipo de listas, con el objetivo de lograr la mayor capacidad representativa, finalidad última del sistema electoral. El orden de las cosas parece indicar que cada partido se deberá configurar a partir de la lógica del sistema electoral. Es el sistema de listas el que orientará pues la función de los partidos.

Así, un sistema de listas abiertas exigirá programas específicos vinculados a cada candidata/o, de manera que cada una/o se especialice en ciertos temas para que el electorado vaya construyendo la composición del órgano legislativo a partir de los intereses dispersos. Esta opción pone a los partidos en una competencia concreta por demostrar quién puede representar de la mejor manera un determinado interés a través de sus candidatas/os, lo que parece tener bastante coherencia con el sistema democrático representativo que tiene en la participación su eje central. De modo que un sistema de listas abiertas en el escenario de programas de partidos omnicompreensivos sólo tendría sentido si se acompaña con una especialización de intereses entre los/as candidatos/a que conforman cada lista, para que así, de alguna manera, se mantenga una lógica constructiva sobre una competencial. No se puede olvidar que la concurrencia de programas específicos (algo que parece una respuesta necesaria al mismo pluralismo social) es una garantía para una participación pluralista, toda vez que, en términos de GARCÍA COTARELO, los partidos “como su nombre lo indica, siendo partes sólo son pensables razonablemente como

pluralidad”<sup>246</sup>. Esta pluralidad obliga, ante todo, a la democracia a apartarse de la instauración de partidos únicos oficiales del Estado, lo que históricamente ha sido una lucha estandarte de las democracias<sup>247</sup>.

En el caso de las listas cerradas, por su parte, al tener solo una opción de voto, los programas omnicomprendidos se arrojan como preferentes en la medida en que pretendan hacerse con más votación acudiendo a más sectores e intereses. En todo caso, debe partirse también aquí del presupuesto democrático de que no es tolerable la idea de un programa de partido como opción de gobierno, de que el principio democrático exige repensar la función de los partidos políticos como proponentes de intereses definidos y enlazados a partir de una lógica o ideología y, en ningún caso, como proponentes de una visión que se imponga y excluya otras. En tales términos, las listas con voto preferente parecen brindar mayor decisión al electorado, permitiendo que los miembros de las listas se ofrezcan como representantes con ideas más precisas que las generales del partido. Elegir al partido sería una orientación general, y luego la selección de personas fuerza un examen subjetivo donde se haga una valoración representativa más personal con los intereses. La reorganización de la lista a partir de los resultados electorales dirigirá el programa del partido hacia ciertos intereses prevalentes. En cambio, la lista bloqueada refuerza la postura partidista y sus integrantes estarán sometidos a un proceso interno para definir quiénes serán los rostros visibles hacia la campaña electoral, y con ello qué intereses pueden tener más relevancia en cada elección. En estos casos, se genera cierta distancia entre los partidos y los intereses sociales dispersos. El partido omnicomprendido difícilmente puede entenderse como una parte más, pues la configuración de un programa completo, unida a la opción que el sistema electoral proporcional ofrece para tener una mayor presencia en el legislativo, incita a la lógica de ganadores y perdedores, a programas mejores y peores, alejando la posibilidad representativa del encuentro.

Así las cosas, resulta diáfano el hecho de que cada una de las decisiones sobre la configuración del sistema de listas, y en general del sistema electoral, tiene unas consecuencias representativas precisas. Por tanto, es necesario tener presentes los

---

<sup>246</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón. *Op. Cit.*, p. 151.

<sup>247</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón, señala que “allí donde el partido es un órgano del Estado, éste le da una condición institucional de modo necesario, pero ha de tratarse entonces de sistemas no democráticos”. En: *Ibidem*, p. 151.

presupuestos democráticos en términos de pluralismo y participación para, entonces, adoptar el sistema más conveniente, sin descartar las posibilidades de listas abiertas, cerradas, con voto proferente y las posibles combinaciones. Ello, además, teniendo en cuenta que el reforzamiento participativo de la representación puede requerir de este tipo de sistemas, en los cuales se reduce el ámbito de los programas partidistas y, una vez enfocados en intereses más concretos, el electorado pueda elegir entre varios partidos según los distintos intereses representados por las listas llevadas a la escena electoral.

Lo anterior tiene estrecha relación con un sistema electoral con énfasis cualitativo que, en lugar de darle demasiada importancia a lo cuantitativo (principio mayoritario), permita reflejar el pluralismo del pueblo; cuyo propósito sea trasladar intereses presentes en la sociedad al órgano legislativo para que allí puedan participar en la construcción de las decisiones normativas. Así, el sistema de listas encuentra un reto en el sentido de ser una opción concreta para el electorado que permita más diversidad que nombres de personas vinculadas a unos partidos con programas totalizadores. Para ello, es necesario partir de una idea armónica del sistema electoral, pues los requisitos democráticos no están concentrados exclusivamente en alguna de sus partes. En relación con este punto, basta volver sobre alguna de las reflexiones realizadas en relación con las circunscripciones y los programas de los partidos aplicadas al sistema de listas.

Como ya ha quedado claro, la representación debe permitir la participación concreta de intereses para lograr la construcción de la voluntad general. Esta lógica constructiva parte de la traducción de los votos en, justamente, intereses. Para tal efecto, se indicó que el sistema de circunscripción en Colombia en función de la división territorial y de algunas circunscripciones especiales resulta insuficiente por no dar cuenta del pluralismo. Por ello, y, aún lejos de pretender desarrollar una propuesta completa sobre un nuevo sistema de circunscripciones, lo que desborda los propósitos de estas líneas, sí parece claro que, en términos generales, el sistema actual debe complementarse con un criterio basado en intereses y sea allí donde se engrana el sistema de listas.

Antes, claro está, conviene tener presente que en una lógica participativa, los partidos políticos cambian su rol holístico a uno instrumental como puntos de vista en cada uno de estos intereses generales —sub-intereses— para proponer programas concretos que



representen intereses concretos en cada una de las circunscripciones. Las candidaturas administradas por los partidos se focalizan en temas sociales, y por tanto el sistema de listas tendrá esta misma finalidad. Entonces, a cada circunscripción se presentarán las listas por partidos que representen un determinado sub-interés.

En este escenario, cobra importancia la reflexión sobre la conveniencia del sistema de listas abiertas para elegir entre varios partidos, las cuales no están proscritas en Colombia aunque requieran de una configuración legal, y, a su vez, sobre el uso del voto preferente, que, contrario a las listas bloqueadas, tiene en cuenta el vínculo entre el sub-interés del que se trate y las calidades de las personas que integren la lista.

El sistema de listas se asemeja, entonces, al clásico ejemplo del menú del restaurante. Los programas omnicomprendivos son menú completos con entrada, plato fuerte y postre, en los que no hay opción a cambios. Es un todo o nada en donde resulta poco probable que se tenga gusto por cada una de las partes del menú. Habrá que elegir y si para alguien es más importante el postre, durante cuatro años deberá comerse lo que del resto le resulte desagradable. En este sentido, las listas abiertas permitirían armar un menú según las necesidades e intereses relevantes de la sociedad.

Ahora bien, ¿cómo se definen esos platos que conforman el menú? Una forma está dada por la configuración de los programas partidistas que ya se analizó, pero otro elemento está definido por los integrantes de la lista. No puede despersonalizarse la actividad representativa, pues son en todo caso personas concretas quienes se encargarán de llevar a cabo el mandato de representación, y ello definirá los matices que se pueden hallar al interior de cualquier organización política. Para ahondar en estos aspectos, es preciso referirse a la fórmula de elección en los partidos de la composición de las listas, que se ha denominado *democracia interna*.

### **1.2.3. La “democracia” interna**

Cuando en los sistemas electorales se hace referencia a la metodología para definir la composición de las listas de los partidos se hace referencia a un modelo de *democracia interna* como una respuesta lógica en un Estado democrático, en el cual resulta inaceptable

cualquier manifestación autoritaria o que niegue el derecho a la participación dentro del cuerpo encargado de administrar su representación en las entidades públicas. Pero este concepto no se reduce exclusivamente a una exigencia para la realización de las listas de los partidos; es una figura más amplia, que se ha desarrollado en la doctrina e incluso en algunos ordenamientos. La democracia interna, también conocida como la *democratización de los partidos*, puede ser entendida de muchas formas, según se parta desde una determinada esquina del concepto mismo de democracia. HERNÁNDEZ se refiere a ella como “todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar que: a) La selección de los dirigentes internos. b) La designación de los candidatos a puestos de elección popular. c) La determinación de la plataforma política sean el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas. d) Garantizar, asimismo, la financiación de las tendencias. e) La representación proporcional por género. f) Tutelar los derechos fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterónimo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos”<sup>248</sup>. Aquí se lee la relevancia que para el autor tienen la elección de dirigentes, la postulación electoral, el programa político y tendencias, y los derechos fundamentales, en la configuración de la representación democrática.

En tal sentido, la figura de la *democracia interna* implica una imposición conceptual a la configuración interna de los partidos. En teoría, significa una exigencia para que los partidos configuren sus reglas internas en relación con los programas y toma de decisiones a partir de los presupuestos democráticos de participación, pluralismo y que la representación de directivas y personas candidatas a las elecciones cumplan con una lógica de intereses dispersos. Sin embargo, en el caso colombiano esta imposición no ha sido normativamente pacífica. De hecho, en el texto original de la Constitución, el artículo 108 (disposición que hace parte del capítulo “[d]e los partidos y los movimientos políticos”) establecía, entre otras previsiones, que “[e]n ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones”. Con ello se garantizaba a los partidos una autonomía

---

<sup>248</sup> HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. La democracia interna de los partidos políticos En: HERNÁNDEZ, María del Pilar (coordinadora). *Partidos políticos: Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 148.

absoluta, sin límites ni exigencias para su organización interna. Se constituían así como grupos que, si bien determinaban de forma importante la dinámica democrática, sólo se veían efectivamente vinculados a la exigencia participativa a la hora de ingresar en la dinámica electoral, pudiendo su configuración tener origen caudillista o aristocrático, y pudiendo funcionar con base en mecanismos de decisión mayoritarios o asignando la dirección y decisión a una sola persona o a algunas.

Lo anterior significaba una incompatibilidad entre el régimen democrático establecido por la Constitución y su forma de realización en uno de los escenarios más determinantes de su manifestación cotidiana representativa. Por ello, en la reforma constitucional de 2003, el Acto Legislativo 01 eliminó el texto anteriormente citado, introduciendo otro que se mantuvo en la reforma posterior por el Acto Legislativo 01 de 2009, y por el que se excluyó una prohibición a la ley para regular la organización interna de los partidos. Este cambio normativo trasciende el aspecto formal y es una manifestación (por eliminación de la prohibición) de que los partidos deben someterse al orden democrático general. Así lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011, al referirse a las mencionadas reformas constitucionales, en el sentido de que “la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador”<sup>249</sup>. El Tribunal indicó que con las reformas constitucionales se redujo la autonomía maximalista que originalmente tenían los partidos políticos. En términos de la sentencia mencionada:

“No obstante, como se explicó en apartado anterior de esta sentencia, la concepción constitucional de la autonomía de los partidos y movimientos políticos fue sustancialmente modificada con las reformas introducidas por los actos legislativos 1º de 2003 y 1º de 2009. La eliminación de la prohibición impuesta al legislador para intervenir en su organización interna, redujo sustancialmente el nivel de autonomía y discrecionalidad con que venían actuando dichas organizaciones. Esta nueva posición del legislador frente a los partidos y movimientos políticos, le permitió establecer algunos condicionamientos como la prohibición de la doble militancia, la limitación del número de listas, así como la sujeción de su organización a una serie de principios, entre ellos, la equidad de género”<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> Consideración 106.

<sup>250</sup> Consideración 103.

Así las cosas, están dadas las condiciones jurídicas para que la organización de los partidos pueda someterse al principio democrático. Condiciones que, en toda caso, están determinadas por la concepción que el legislador ha venido teniendo del propio principio democrático, y que como se ha visto no se ha distanciado de las concepciones del régimen de mayorías, de lucha del poder o de programas omnicomprendivos que forman un obstáculo para la participación en sentido propiamente democrático bajo un esquema pluralista, deliberativo y de consensos integracionistas.

Ahora bien, aunque estas líneas están centradas en las implicaciones directas de la aplicación del principio democrático al sistema representativo, en especial al mecanismo usado para la configuración de las listas presentadas al electorado, resulta preciso, antes, hacer una aproximación a la dinámica representativa dentro del partido en relación con la designación de las directivas como entes que se encargan de la representación del mismo. Luego, se abordará el alcance que en el sistema colombiano se ha dado a la democracia interna como presupuesto para la conformación de las listas.

El primer aspecto se encuentra —tímidamente— regulado en la mencionada Ley 130 de 1994 (por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos), en el sentido de que “[l]a organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados”<sup>251</sup> (subrayas fuera del texto original). Es decir, que lejos de que se consagre una exigencia participativa, se incluye la exigencia de que la organización electoral colabore solamente en aquellos casos en que dicha escogencia “se realice con la participación directa de sus afiliados”, lo que implica que en otros casos no se elegirán directivas con la participación directa de sus afiliados —y, por tanto, la organización electoral no colaborará—. Y esta situación sí resulta extraña dentro de la lógica representativa vista hasta este momento en el modelo colombiano, que da preponderancia a la participación electoral con el sufragio, mientras que en la elección de las directivas del partido se abre la posibilidad de que se haga con o sin participación directa de las personas afiliadas. ¿Cómo se puede realizar una elección si no es con participación directa? A menos que se use un sistema de votación con representación como sucede en el modelo estadounidense con el colegio electoral, para lo cual también se requeriría la

---

<sup>251</sup> Artículo 11 de la Ley 130 de 1994.

colaboración del sistema electoral general, el alcance de esta disposiciones conduce a que las directivas de los partidos pueden ser establecidas sin el mecanismo del sufragio por parte de las personas afiliadas.

La realidad enseña que los partidos suelen optar por el mecanismo del sufragio directo o por otros criterios más subjetivos. Por ejemplo, en el caso del partido Polo Democrático Alternativo, solamente se admite la fórmula electoral en la que, además, se establecen reglas de paridad y de inclusión de minorías más exigentes con el principio democrático que la misma Constitución Política en las elecciones del Congreso. Al respecto el artículo 18 de los estatutos del partido establece que los órganos de dirección son el Congreso Nacional (cuyos miembros son elegidos por votación general de las personas afiliadas al partido), la Junta Directiva Nacional y el Comité Ejecutivo (en ambos casos sus miembros son electos por el Congreso Nacional), los cuales deben atender las siguientes reglas establecidas en la misma disposición:

“En todas las instancias del Partido se buscará la paridad. No obstante, para garantizar la elección de las mujeres los jóvenes y personas de los grupos población al es de afrodescendientes, indígenas y de libre opción sexual, se mantendrán por lo menos las siguientes proporciones:

- Treinta por ciento (30%) mujeres.
- Veinte por ciento (20%) jóvenes.
- Diez por ciento (10%) para los grupos poblacionales (afrodescendientes, indígenas y lgtb), que se distribuirá en partes iguales para cada uno.

Se garantizará una participación de cinco (5) integrantes del Pueblo ROM en el Congreso Nacional”<sup>252</sup>.

No es ésta, con todo, una regla general. El partido del Centro Democrático es una expresión clara de una naturaleza caudillista, propia de un partido que se estableció alrededor de la figura de un ex-presidente de la República que pasó a ser congresista y que fue quien lo fundó (incluso el logo del partido hace referencia subrepticia al personaje). En

---

<sup>252</sup> Estatutos del partido disponibles en: <http://www.polodemocratico.co/pdf/ESTATUTOS%20APROBADOS%20EN%20EL%20III%20CONGRESO%20NACIONAL.pdf>

la selección y operatividad de sus órganos directivos se manifiesta la debilitación del principio democrático. El órgano directivo nacional está compuesto por el Presidente Fundador y la Convención Nacional<sup>253</sup>. A su vez, esta última está integrada por miembros con derecho propio, dentro de los cuales está el Presidente Fundador, el Director del Partido elegido por el Presidente Fundador, Directores Honorarios, cuyo título es otorgado por el Presidente Fundador o por la Convención Nacional... y así, continúa la cadena de cargos sin naturaleza democrática, y sin criterios que respondan a la naturaleza participativa de la representación.

Como se puede observar, la indefinición de la Constitución y la vaguedad de la Ley 130 de 1994 conducen a que la figura de la *democracia interna* no tenga un contenido claro ni exigencias que integren la representación en las directivas del partido con participación de sus miembros y que, en cambio, estas zonas grises terminen por trasladar a la discrecionalidad de los partidos una mayor o menor vinculación al principio democrático. Lo cual es reflejo de la poca vinculación del mismo sistema electoral general, descrito en la Constitución y la ley, a los presupuestos democráticos que en los capítulos anteriores se han descrito.

Por otra parte, llama la atención que el ordenamiento no regule de modo específico la forma de selección de las candidaturas y la selección de las personas que compondrán las listas y, en últimas, encarnarán la relación representativa. La Ley 130 de 1994 establece en el artículo 9, sobre la designación y postulación de las candidaturas que: “Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno”. Con ello se consigna una amplia discrecionalidad para que los partidos establezcan la metodología que deseen al respecto, lejos de ceñirse a presupuestos acordes al principio democrático. Con lo cual las directivas pueden establecer las listas conforme a su potestad, como desde entonces ha sido la práctica generalizada al interior de los partidos de frente a las elecciones legislativas. Igualmente la Ley 1475 de 2011 (por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones), en el artículo 28, sobre la inscripción de candidatos establece

---

<sup>253</sup> Artículo 30 y siguientes de los estatutos del partido disponible en:  
[http://www.centrodemocratico.com/sites/default/files/estatuto\\_del\\_partido\\_centro\\_democratico\\_vigente\\_2017\\_0.pdf](http://www.centrodemocratico.com/sites/default/files/estatuto_del_partido_centro_democratico_vigente_2017_0.pdf)

que: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos” (subrayado fuera del texto original). Se repite la fórmula de amplia discrecionalidad, pero se incluye una restricción en relación con el uso de procedimientos democráticos. Pero esta restricción está determinada por la concepción y aplicación del principio democrático y que, como se ha visto en las reglas electorales generales y en la selección de las directivas, no siguen los parámetros mismos en términos de pluralismo y participación.

Así las cosas, parece apartarse al sujeto representado —o por lo menos no integrarse frontalmente y con determinación— de la definición de quienes van a integrar la lista de las candidaturas. La distorsión del principio democrático y el protagonismo de las directivas partidistas desplazan al cuerpo viviente del partido —sus integrantes en integridad de pluralismo— de la toma de las decisiones fundamentales. Se halla, entonces, razón a la afirmación de CARRASCO en el sentido que:

“El resultado es un sistema que podemos caracterizar como *democracia no representativa*. El sistema político es indudablemente democrático porque existen elecciones libres, pero el elector no elige a sus representantes, ya que estos son designados por los órganos dirigentes de los partidos políticos en función de dinámicas endógenas de carácter oligárquico. El vínculo entre la ciudadanía y sus representantes queda cortado”<sup>254</sup>.

En este punto, la inclusión de la *democracia interna*, se ha hecho por vía de las consultas como expresamente lo establece la Ley 1475 de 2011 en el capítulo segundo denominado categóricamente como “De las consultas como mecanismo de democracia interna”. Con base en éste, la democracia interna tiene aplicación en la elección de candidaturas a partir de las siguientes reglas:

---

<sup>254</sup> CARRASCO DURÁN, Manuel. *Op. Cit.*, p. 32.

“Artículo 5°. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 6°. *Normas aplicables a las consultas.* En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.

En el caso de las consultas populares interpartidistas, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.

La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso



las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas” (subrayas fuera del texto original).

Visto lo anterior, y dejando de lado el hecho de que el recién citado artículo 5 incluye el uso de las consultas con un carácter facultativo, lo que regresa el argumento a la posibilidad de que las directivas prefieran otro mecanismo distinto, como puede ser su propio criterio, las consultas parecen estar dando contenido a la llamada *democracia interna*, y ésta parece ser el mecanismo para garantizar que el partido político se conforme de una forma pluralista y en él tengan cabida los diferentes intereses sociales, a través de la selección de las candidaturas que, posteriormente, a nombre del partido, serán llevadas a la elección del órgano legislativo. Ello, como se verá, requiere que dentro del partido se exija la presencia de cuotas que permitan integrar postulaciones representativas de diferentes grupos.

Sin embargo, como se anotó previamente, el desarrollo de la *democracia interna* está condicionado por la definición misma de la democracia y el rol preponderante en la toma de decisiones de los órganos de dirección. En este sentido, la regulación de los procesos de consulta permite entrever la concepción ambivalente de la democracia en el ordenamiento colombiano, tal y como se pone de manifiesto en el concreto desarrollo de la denominada *democracia interna*. En efecto, la Constitución Política establece el soporte jurídico de la democracia en torno a la soberanía popular, el pluralismo y la participación política como derecho fundamental. Contrariamente, la concreción del derecho a la participación ha mostrado la preponderancia del derecho de sufragio dentro de un sistema electoral proporcional que promueve la competencia lejos de la participación pluralista en las decisiones públicas. Acorde con esta ambivalencia, los principios que introduce la Ley 1475 de 2011 (participación, igualdad, pluralismo, equidad e igualdad de género, etc.) no encuentran una realización concreta. Más allá de las especificidades de la consulta interna respecto de la consulta popular explicada en el artículo 5, se establece de manera general en el artículo 6 que “[e]n las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y

movimientos que las convoquen”. Así pues, no se imponen exigencias a los partidos para que sean la célula motora del principio democrático y se deja, otra vez, que cada partido adopte reglas específicas en sus estatutos. Las normas citadas se quedan cortas en lo que se anuncia como una *democracia* interna y se ocupan con mayor interés de regular los aspectos técnicos y presupuestales de las consultas, los cuales, sin dejar de ser necesarios, no constituyen garantía suficiente para el funcionamiento democrático de los partidos, como organismos centrales de la representación política. Con ello, la posibilidad que se abrió en las reformas constitucionales de 2003 y 2009, reformas que permitieron al legislador regular la organización interna de los partidos, parece no tener un fuerte contenido democrático, salvo el caso de la cuota de género que se comenta a continuación.

El artículo 28 de la misma Ley 1745 de 2011 establece una exigencia de género en los siguientes términos:

“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros” (subrayas fuera del texto original).

La disposición desarrolla lo que se denomina una cuota de género a partir de la cual se establece que en las listas haya un mínimo de representación de los géneros, aunque la norma está dirigida a la protección del género femenino por ser el grupo que ha sido históricamente discriminado y apartado de la participación política. Al respecto, en la sentencia por la cual se realizó el control abstracto de constitucionalidad la Corte indicó:

“El aparte final del artículo 28 contempla una cuota de representación política, cuyo propósito es garantizar una composición más equilibrada de las listas para proveer cargos de elección popular, estableciendo que un porcentaje mínimo de ellas, correspondiente a un 30%, debe estar conformado por un grupo considerado tradicionalmente como discriminado.

Se trata de una acción afirmativa, expresión con la cual “se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación.

Su finalidad es la de compensar las formas de discriminación que impiden que la mujeres tengan una participación igualitaria en el ámbito político, introduciendo correctivos al déficit tradicional, de signo global, que se presenta en su acceso a la institución parlamentaria”<sup>255</sup>.

Con ello se garantiza que las mujeres, como grupo social, tengan participación en todos los partidos políticos independientemente del programa que éste tenga, lo que determina que los intereses asociados con el género —femenino— tengan presencia obligatoria en el legislativo. La inclusión de esta cuota suscita diversas reflexiones. Primero, es preciso reconocer la importancia de la competencia del legislador para establecer los principios democráticos que deben gobernar a los partidos. En tal sentido, la Corte hace manifiesto que la finalidad de la norma en el resarcimiento de un grupo discriminado y, en últimas, que haya concordancia en las corporaciones públicas con una sociedad compuesta por estos géneros. En particular, el Tribunal indica que “[e]n Colombia, pese a que la Constitución reconoce a las mujeres los mismos derechos, en plena igualdad con los hombres, aquellas enfrentan múltiples barreras que afectan su posibilidad de participar en política en igualdad de condiciones. Esta situación se refleja en la cifras. De acuerdo con el censo general de población, aunque las mujeres representan el 51.2 % del total de la población, y aproximadamente el 52% de los electores que efectivamente concurren a las urnas, según estudios especializados, tan sólo el 14% de los integrantes del Concejo, el 17% de las Asambleas y el 14% de los miembros del Congreso, son mujeres. Esto contrasta con la situación de otros países de la región, donde existen prescripciones legales particulares que imponen niveles mínimos de participación en razón de género”. La lucha social por la paridad, entonces, encuentra un escenario propicio de reconocimiento y garantía a través de la regulación legal que obliga a los partidos a incluir a un grupo social que, hasta esta norma, había sido descaradamente ignorado, como indican los porcentajes en la composición de las corporaciones públicas de elección popular. Sin embargo, esta previsión

---

<sup>255</sup> Sentencia C-490 de 2011, consideración 103.

de cuota de género podría resultar deficiente e incluso, a priori, no responde al concepto de *representación simbólica* toda vez que el índice poblacional femenino es del 51.2 %. En este sentido, una aproximación simplista pero evidente llevaría a pensar que esa cuota de género debería estar alrededor del 50%, lo que además permitiría mitigar un posible riesgo asociado con la autonomía del partido para ordenar las listas cuando estas sean de carácter bloqueado y las mujeres sean ubicadas en los últimos lugares<sup>256</sup>. Empero, tal situación no queda del todo resuelta en el juicio de constitucionalidad que realiza la el Tribunal en la providencia que se viene comentando, en la que al referirse a la proporcionalidad de la medida en el siguiente sentido:

“(...) la medida examinada no incorpora una restricción desproporcionada a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. Cabe recordar que con las reforma políticas de 2003 y 2009 se derogó la prohibición contenida en el artículo 108 en el sentido que el legislador no podía, en ningún caso, establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos. En consecuencia, la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador, en particular a aquellas orientadas a proteger los principios a los cuales debe sujetarse la organización y actuación de los partidos, como es la equidad de género.

En este orden de ideas, observa la Corte que el establecimiento de una cuota de participación femenina del 30% para la conformación de algunas de las listas, no afecta los contenidos básicos del principio de autonomía, pues los partidos mantienen un amplio ámbito de discrecionalidad en esa labor, toda vez que, aún dentro de este porcentaje, pueden elegir los ciudadanos y ciudadanas que mejor los representen, la cuota vinculante se limita al 30%, y está referida únicamente a aquellas listas de las cuales se elijan cinco o más curules. Paralelamente, dicha limitación se encuentra plenamente justificada por las altas posibilidades

---

<sup>256</sup> Al respecto, en el Auto del 14 de julio de 2014 la Corte Constitucional declaró improcedente una demanda de constitucionalidad en la que, entre otros cargos, se cuestionaba la constitucionalidad de la cuota de género por deficiente, pues debía establecerse del 50% para que respondiera realmente al criterio de equidad. En la providencia la Corte indicó que el 30% fijado en la ley no era gratuito o injustificado, pues las Naciones Unidas se han referido a dicha cifra como la que permite que se alcance una “masa crítica” que permite a las mujeres superar barreras de discriminación, Asimismo, señaló que “este porcentaje fue aceptado por el Gobierno colombiano en la Plataforma de Acción de Beijín. Expresamente, el Gobierno se comprometió en el corto plazo a favorecer el acceso de la mujer a cargos de poder y de dirección del Estado, a través de las siguientes acciones: Garantizar que al menos el 30% de los cargos directivos del gobierno estén en manos de las mujeres (...)”. Y finalmente indica que ese ha sido un porcentaje que se ha usado en otros países del mundo con las “leyes de cupos”. Como se ve, lejos de dar contestación a la objeción de equidad presentada en la demanda formulada, el Tribunal se limitó a justificar el porqué del porcentaje fijado por la ley sin entrar en el argumento de que la real condición de igualdad material está dada por una cifra que corresponda al índice de población femenina. Esto aunado por la problemática apuntada en el texto sobre el sistema de las listas cerradas.

que entraña de mejorar la participación política de las mujeres, sin que elimine ni reduzca desproporcionadamente la participación masculina, asegurando así una conformación más igualitaria de las listas para las corporaciones públicas de elección popular”.

Como se observa, el análisis de proporcionalidad de la cuota de género no es abordado a partir de la necesidad de resolver el déficit de representación, sino en función de la autonomía de los partidos. Es decir, el punto de referencia es si es que con la medida se afectaba su discrecionalidad a la hora de elaborar las listas y, en última instancia, si se afecta o no la participación masculina. En tales términos no parece proporcionado el juicio de proporcionalidad de la Corte, en la medida en que ya desde el año 2003 y confirmado en 2009 se estableció la posibilidad de reducir el ámbito de discrecionalidad de los partidos, por lo que en esta ocasión la Corte parece reflejar la concepción *partidocentrista* del sistema representativo que en algunos pasajes parece que —en una contra-lógica— sometiera a la democracia.

Una segunda reflexión sobre la inclusión de la cuota de género es la que lleva a reconocer que el ordenamiento reconoce la importancia de los partidos como organismos que determinan la relación representativa. En efecto, y como lo indica la Corte, la motivación de la norma es remediar la poca presencia de las mujeres en los órganos de representación, para lo cual se hace una exigencia en la forma en que el partido realiza la lista. Así pues, se destaca a los partidos en el modelo representativo al punto que se muestran como contextos en donde se pueden someter a revisión muchos de los problemas del sistema electoral general y que se mitigarían si estos grupos se convirtieran en centros de pluralismo y de representación popular efectiva. En consecuencia, se confirma la hipótesis de que una lógica participativa en los partidos conduce a una lógica participativa en el sistema electoral y en la composición del Congreso.

Se deriva, entonces, una tercera reflexión, en el sentido de que, si ante una situación de desprotección por falta de representatividad de un grupo significativo, como es el de las mujeres, el ordenamiento reacciona con una medida de protección mediante una cuota de género que responde, en términos de la Corte, a los presupuestos constitucionales que garantizan la igualdad de género, se extraña una fórmula similar para mitigar la ausencia de representación de otros grupos a los que ya se ha hecho referencia previamente, que

también encuentran amparo en los presupuestos constitucionales generales, y cuya ausencia en las corporaciones públicas tampoco se corresponde con su existencia real, por lo que su derecho fundamental a la participación se encuentra en una clara situación de desigualdad.

Así las cosas, vale la pena llamar la atención sobre una última reflexión relacionada con el hecho de que es posible resolver cierto déficit representativo a partir de la regulación de unos presupuestos mínimos democráticos en diferentes escenarios, y en particular en el marco de los partidos políticos como instituciones medulares en el modelo de representación de Colombia. En particular, la exigencia de distintas cuotas puede ser un camino para asegurar la posición de ciertos grupos en igualdad de condiciones sin que ello implique renunciar al programa partidista. Parece encenderse una luz a la real garantía a la participación política del pueblo en su concepción plural, a partir de la inclusión de los diferentes sectores sociales en los partidos políticos para que así hagan parte de la configuración del poder dentro de unas diferencias partidistas que de ninguna manera tienen que reñir con el concepto de democracia. Ello, sin embargo, requerirá un ajuste en relación con el sistema de listas y de elección proporcional que, como se vio, también generan límites participativos en los que la intervención legislativa parece imperativa.

Lo anterior implica que se traslade a la configuración interna de los partidos los requisitos democráticos imperativos para el sistema representativo en general, y que en ellos resulta preponderante por la función protagónica que desempeñan como intermediarios en la relación entre personas representadas y representantes. Merece la pena rescatar el caso alemán en el que hay una regulación exhaustiva de la organización interna de los partidos. Y no parece casualidad, ya que desde el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn se establece la exigencia constitucional para que los partidos se organicen internamente de forma democrática<sup>257</sup>. A partir de lo anterior, primero es preciso identificar esta exigencia bajo los conceptos aquí estudiados de ciudadanía gradual (titularidad) y participación (ejercicio), pero en todo caso, como lo indica FERNÁNDEZ, esta exigencia se traduce en el

---

<sup>257</sup> Al respecto establece el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn: “Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deben dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio”.

hecho de que “únicamente aquellos partidos que satisfagan en su estructura interna los parámetros democráticos podrán ejercer de manera correcta su función constitucional”<sup>258</sup>.

Llegado el análisis a este punto, conviene hacer una recapitulación de las ideas trazadas en torno al modelo de elección del Congreso colombiano, partiendo de que la conformación del órgano legislativo es el presupuesto para garantizar el derecho a la participación a través de la representación de los intereses dispersos en la sociedad. Así, el análisis sobre el modelo electoral es, en últimas, un análisis sobre la presencia del pueblo en el órgano representativo. Es, más específicamente, la posibilidad de ejercicio del derecho a la participación de cada persona que, en condiciones de igualdad compone al órgano titular de la soberanía.

Pues bien, el acercamiento al sistema colombiano de elección suscita serias dudas en su función de garantía del derecho a la participación política indirecta. Como se pudo observar, la configuración del sistema electoral y el rol de los partidos políticos, en la presentación de programas, de listas electorales y en la implementación de la llamada *democracia interna*, no parecen conducir al propósito democrático de que la representación simplifique la participación política de todo el pueblo.

En este orden de ideas, el déficit de representación ocasionado por el sistema electoral en general, y por el rol que en él desempeñan los partidos políticos, conduce a que se plantee un desconocimiento del derecho a la participación desde la propia conformación del órgano legislativo. Como se indicó en el principio del presente capítulo, la garantía del mencionado derecho como expresión del ejercicio del poder popular requiere del cumplimiento de dos presupuestos: de un lado, que el órgano legislativo cumpla con una composición que garantice la representatividad de los intereses dispersos en condiciones de igualdad; de otro lado, una actividad deliberativa de estos intereses representados para alcanzar consensos integracionistas. Asimismo se puntualizó que el primero de los presupuestos es condición inexcusable para el segundo, de manera que, si no hay una simplificación del pueblo en el legislativo que permita la presencia del pluralismo social, la acción de este cuerpo puede ser catalogada como ajena. Esto significa que en una

---

<sup>258</sup> FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda. El régimen de los partidos políticos en Alemania. En: *Teoría y realidad constitucional*, número 31, pp. 457-502, p. 477.

abstracción teórica, aun cuando se cumpla el segundo presupuesto en la actuación del órgano bajo criterios deliberativos y consensos integracionistas, difícilmente podría tratarse de una actuación plena del ejercicio de la soberanía popular, sería una fracción social que no es en ningún caso expresión soberana.

En el caso colombiano, el sistema electoral con sus participantes y mecanismos se ubica lejos de garantizar los intereses sociales como una consecuencia heredada de la competencia de los partidos políticos en el modelo liberal por hacerse con el control total del poder. Así, el pluralismo se reduce a contados aspectos de orden territorial y de algunas comunidades étnicas, que dejan sin representación muchos intereses dispersos. En el mismo sentido, el modelo electoral estimula la imposición de ciertos intereses personificados en los programas omnicomprendidos de los partidos políticos que llevan a que el Congreso se componga con mayorías de unos grupos y, con ello, se niega cualquier presencia en condiciones de igualdad. Todo lo anterior, lleva a que el electorado agote su relación representativa con una decisión (el voto) que está lejos de permitirles expresar sus intereses, de incluir las diferentes cuotas minoritarias y de diversificar la elección con base en intereses individuales o de grupos concretos para llevarlos al escenario legislativo.

Esta situación responde directamente a la cuestión planteada por ACKERMAN cuando aborda la falacia derivada de suponer que de las elecciones surge una identidad entre el pueblo y sus representantes y, entonces, se refiere a la actuación parcial de las facciones que gobiernan y que no pueden hacerlo en nombre del pueblo, de modo que lo que corresponde —dice el autor— es determinar “cómo organizar el sistema electoral de modo que, pese a las realidades de la facción, los vencedores puedan ser alentados a gobernar de la forma deliberativa y con el espíritu cívico ejemplificado por el Pueblo reuniéndose en convenciones constitucionales durante su mejor momento revolucionario”<sup>259</sup>. Según lo visto, este problema pierde toda importancia si la atención se fija en la erradicación del concepto *vencedores* y, en contraposición, de *vencidos*. Es decir, que en lugar de cargar el sistema operativo/deliberativo de medidas, de desconfianzas y ataduras para que los vencedores permitan la voz de los vencidos, la cuestión parte de, antes, permitir que las facciones lleguen desde sus distintas posiciones con la posibilidad real, en condiciones de

---

<sup>259</sup>ACKERMAN, Bruce. *We the people I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador – IAEN, 2015, p. 2018.



igualdad, de conformar el consenso. Que mayorías y minorías estén presentes igualitariamente y que, por tanto, los números se conviertan en argumentos de conveniencia en las decisiones legislativas. Así las cosas, con un modelo electoral amigable con los presupuestos democráticos, la operatividad del órgano será una consecuencia necesaria carente de posturas fuertes *ex ante*.

Sobre esas bases electorales, entonces, no parece tener sentido que, luego de concluir que el sistema proporcional genera un déficit representativo en la configuración y composición del órgano legislativo, se pase al segundo de los presupuestos que al inicio de este capítulo se describió como la institucionalización de la participación a partir del estudio de la organización y funcionamiento del Congreso. Se hará a continuación, sin embargo, en gracia de discusión, y con el objeto de completar la configuración de la representación en todas sus dimensiones.

## **2. Participación institucionalizada**

Tal y como se anunció, la aproximación a este acápite parte de la idea de hacer un análisis integral de la figura representativa, incluyéndose el escenario donde se manifiesta su finalidad última como órgano encargado de hacer las normas jurídicas en representación del pueblo. Sin embargo, las líneas que siguen no pueden abstraerse del fundamento electoral que condiciona, etapa a etapa, la función legislativa. En particular son dos elementos los que, como se verá, determinan la práctica legislativa. Por una parte, del hecho de que haya una inclusión parcial de los intereses sociales se deriva que las decisiones normativas no dejarán de ser decisiones parciales, aun cuando respondan a máximas de deliberación y de consensos integracionistas. En segundo lugar, y agravando la anterior situación, la composición del legislativo determinada por el sistema proporcional, de voto único por partidos con programas omnicomprendivos, genera una concentración numérica de representación en unos partidos que imposibilita la comunicación en condiciones de igualdad, toda vez que las decisiones terminan adoptándose por un mecanismo de voto y mayorías (simples o calificadas).

Para abordar el funcionamiento del órgano encargado de legislar es necesario, primero, hacer una breve descripción de la estructura interna dispuesta para el procedimiento y sus

etapas, y luego, centrarse en el procedimiento mismo de toma de decisiones a partir de la práctica deliberativa y la fórmula de decisión en la aprobación normativa. Todo ello, es de aclararse, se examinará en función de la figura de la representación como expresión del derecho a la participación indirecta, de modo que muchos aspectos colaterales correspondientes al trámite legislativo y a las prácticas políticas, que no son de poca importancia, no podrán ser tratados aquí por desbordar los contenidos y finalidades de esta investigación.

## 2.1. Estructura interna del Congreso

La importancia de la estructura interna del Congreso como elemento determinante para el desarrollo de sus funciones se aprecia desde la distribución que la Constitución colombiana hace de las distintas materias en el Título VI *De la rama legislativa*. Así, basta con ver el orden de sus tres primeros capítulos: el Capítulo I, trata *De la composición y las funciones*, el Capítulo II, *De la reunión y el funcionamiento*, y el Capítulo III *De las Leyes*. Nótese que es dentro de este último donde se incluye, en el ya comentado artículo 150, la naturaleza y razón de ser de este órgano representativo al disponer que “[c]orresponde al Congreso hacer las leyes (...)”. Así, y ante todo, se analizarán las piezas dispuestas para el funcionamiento de la actividad legislativa, se establecen y distribuyen funciones. Y de la misma manera, a continuación, se abordará el procedimiento y decisión legislativa, con un primer acercamiento a la descripción general de los órganos que intervienen en ello.

El Congreso colombiano se organiza, de manera general, a partir del sistema bicameral previamente comentado. Como establece el artículo 142 CPC, cada cámara obedece a una organización interna en comisiones, de la siguiente manera:

**“ARTICULO 142.** Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas”.

Esta simple estructura bicameral dividida en comisiones complementa la lectura sistemática del, también ya mencionado, artículo 157 CPC, en el que se indican los requisitos para que el trámite legislativo concluya en una ley:

“**ARTICULO 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

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

Así, la Constitución establece para el proceso legislativo la configuración de un órgano bicameral compuesto de comisiones, que realiza el trámite legislativo a partir del sistema de doble vuelta. Es, con todo, la ley la que pasa a describir con mayor precisión la estructura y funcionamiento del Congreso. Para tal efecto se profirieron dos leyes. La Ley 3ª de 1992 “[p]or la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”, y enseguida el que sería propiamente el **Reglamento del Congreso**, la Ley 5ª del mismo año. Conviene, primero, hacer una breve mención de la Ley 3ª, referida principalmente a la estructura de las cámaras y la naturaleza de las comisiones y, luego, pasar sobre la Ley 5ª para entender el funcionamiento de estas instituciones.

El Capítulo I de la Ley 3ª de 1992 establece la existencia de diferentes tipos de comisiones: (i) comisiones constitucionales permanentes, (ii) comisiones legales, (iii) comisiones accidentales, y (iv) otras comisiones. De ellas, sólo las primeras están previstas en la Constitución y, en efecto, son las que tienen un rol preponderante en el procedimiento

legislativo<sup>260</sup>. A continuación, en el Capítulo II de la ley en comento, se regulan las comisiones constitucionales permanentes. Puntualmente el artículo 2º establece:

“Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: (...)”

Esta disposición permite establecer tres aspectos relacionados con las comisiones constitucionales permanentes y que son fundamentales para el procedimiento legislativo. De una parte, que en cada una de las Cámaras habrá una correspondiente comisión constitucional permanente; en segundo lugar, que están discriminadas por un criterio material según los “asuntos” de su competencia y, tercero, que tienen la función de tramitar el primer debate de los proyectos de ley.

Merece la pena, entonces, pasar a citar la distribución material que a continuación hace el artículo 2º, como criterio determinante para el desarrollo del trámite legislativo y que podría significar una institucionalización de los intereses dispersos en la sociedad. Las comisiones están distribuidas de la siguiente manera:

**“Comisión Primera.**

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para

---

<sup>260</sup> Sobre su configuración y rol en el procedimiento legislativo precisa PALACIOS TORRES, Alfonso en el siguiente sentido:

“La Constitución menciona sólo dos tipos de comisiones que funcionan al interior del Congreso: las comisiones permanentes y las comisiones accidentales. Sin embargo esto no supuso obstáculo alguno para que el legislador creara otro tipo de comisiones que ayuden a las cámaras en el desarrollo de sus funciones.

(...)

Pero curiosamente son las comisiones nombradas por el texto constitucional, es decir las permanentes y las accidentales, las que desempeñan un papel activo dentro del procedimiento legislativo (...) éstas sí tienen el carácter de órganos permanentes de las cámaras, y en este sentido desempeñan un papel cada vez más importante en el desarrollo de la función legislativa”.

En: *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 40.

la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

**Comisión Segunda.**

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.

**Comisión Quinta.**

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

**Comisión Tercera.**

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

**Comisión Cuarta.**

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintisiete (27) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

**Comisión Sexta.**

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.

### **Comisión Séptima.**

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”.

Esta distribución temática permite hacer dos observaciones puntuales. Primero, que la especialización temática de las comisiones es compartida por ambas Cámaras, de manera que hay un reconocimiento de intereses indistintamente de las circunscripciones nacional, territorial o las especiales. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, surge una discordancia entre los criterios para conformar el órgano legislativo (el sistema electoral y programas de partido) y el funcionamiento del Congreso, toda vez que los intereses reconocidos con presencia en el nivel nacional y territorial, que conforman la distribución temática en el Congreso, no son llevados al escenario de elecciones a fin de que el electorado tome una decisión en función de esta distribución temática que, en últimas, será la forma de funcionamiento de las cámaras y la dedicación material de las personas elegidas.

Toda vez que el sistema electoral no hace este tipo de distinciones para ubicar a cada congresista elegido/a en una determinada comisión, ni los partidos postulan sus candidaturas en relación con una u otra comisión exclusivamente, la misma Ley 3ª de 1992 establece un método según el cual las personas elegidas en cada Cámara, pasan a integrar una comisión:

“**Artículo 6.** Las Comisiones Permanentes se elegirán por el sistema de cuociente electoral, previa inscripción de listas, sin embargo, si los partidos y movimientos políticos representados en la respectiva Cámara se ponen de acuerdo en una lista total de las Comisiones, o de algunas de ellas, éstas se votarán en bloque.

La elección de las Comisiones se hará a partir de la semana siguiente de instalada la Corporación.

Es obligación de los miembros del Congreso, formar parte de alguna de las Comisiones Permanentes, pero únicamente se podrá ser integrantes de una de ellas”.

De este modo, la configuración normativa no parece estar dirigida a ubicar en cada comisión a las personas o partidos que pudieran tener una afinidad con los intereses en que estos se especializan temáticamente. Se convierte en una pretensión posterior de cada congresista a partir de una distribución que nuevamente obedece al criterio proporcional y de conformación numérica, lo que pone en evidencia la preponderancia del principio mayoritario sobre el deliberativo que dirige la conformación del Congreso, y que se transmite a las comisiones; principio mayoritario que no es ajeno a la negociación entre los partidos sin consideraciones a las palpitaciones sociales. Ello plantea, además, la situación destacada por PALACIOS al indicar que, “[e]n cuanto al aspecto funcional, un punto que no podrá corregirse nunca es la imposibilidad de que los grupos políticos que no tienen suficientes miembros para integrar cada una de las comisiones se vean adecuadamente representados”<sup>261</sup>.

En este orden de ideas, una vez electo el órgano y distribuidos sus miembros en las comisiones que simétricamente tienen ambas cámaras, es posible pasar a examinar cómo se lleva a cabo el procedimiento ordinario legislativo.

## **2.2. Procedimiento legislativo**

En este apartado se hará una descripción general del proceso ordinario dirigido a ubicar la mecánica deliberativa y decisoria que tiene ocasión en el trámite legislativo en Colombia. Así, el propósito no es hacer un estudio minucioso del trámite o de los tipos especializados, sino entender la lógica general que guía el proceso legislativo como expresión de la representación política.

En este contexto, el punto de inicio es, por fuerza, el artículo 157 de la Constitución que establece los requisitos mínimos para que un proyecto se convierta en ley, esto es, la publicación oficial antes de darle curso en la comisión respectiva, haber sido aprobado en primer debate en la respectiva comisión permanente de cada cámara y en segundo debate en el pleno de las mismas y, por último, obtener la sanción del presidente de la República.

---

<sup>261</sup>*Ibidem*, p. 47.

A partir de este esquema constitucional general, las normas de la Constitución en sincronía con las leyes 3ra y 5ta de 1992, describen con mayor precisión el funcionamiento de cada etapa del procedimiento legislativo ordinario, el cual se encuentra claramente expuesto en la página web del Senado de la República, como se pasa a citar:

**“Quiénes presentan proyectos de ley:**

- Los miembros del Congreso
- El Gobierno a través del Ministro del ramo
- La Corte Constitucional
- La Corte Suprema de Justicia
- El Consejo de Estado
- El Consejo Superior de la Judicatura
- El Consejo Nacional Electoral
- El Procurador General de la Nación
- El Contralor General de la República
- El Defensor del Pueblo
- El 30% de los Concejales o Diputados electos en el país
- Los ciudadanos en número equivalente al menos, al 5% del censo electoral vigente.

**Elaboración del proyecto de ley**

Las personas u órganos que tienen la facultad de presentar proyectos de ley deben estudiar muy bien el tema para saber bien cuál es la necesidad social o problema y cuáles son las posibles soluciones. Luego con la ayuda de expertos y con el insumo de la participación ciudadana debe redactarse el proyecto de ley. Todos los proyectos para que puedan ser estudiados deben cumplir varios requisitos, entre otros: deben tener un título o nombre que los identifique, el articulado y además una exposición de motivos en donde se explican las razones y la importancia del proyecto.

**Presentación del proyecto de ley**

Una vez que el proyecto de ley está listo se presenta el original y dos copias en la Secretaría General del Senado, de la Cámara de Representantes o públicamente en las plenarios. La Secretaría le asigna un número y lo clasifica de acuerdo con la materia, el autor y otros puntos de interés. Además el Presidente de cada cámara, de acuerdo al tema, decide cual comisión constitucional permanente es la que debe estudiar el proyecto para enviarlo a dicha comisión.



Una de las cosas más importantes que hace la Secretaría en este momento es enviar el proyecto de ley a la Imprenta Nacional para la publicación en la Gaceta del Congreso y así todo el país puede conocer cuáles son los diferentes proyectos que tiene que estudiar el Congreso.

### **Traslado a comisión y ponencia para primer debate**

Cuando la comisión recibe el proyecto de ley el presidente de la misma le asigna uno o varios ponentes. Los ponentes son los congresistas encargados de estudiar el proyecto de ley y presentar un informe, denominado ponencia, sobre la conveniencia o no del proyecto, los beneficios que puede traer, las reformas que pueden hacerse para mejorarlo, o también, el ponente puede manifestar que el proyecto no debería aprobarse porque considera que no sería bueno para el país.

### **Debate en comisión**

Cuando el informe de ponencia está listo se envía a publicar en la Gaceta del Congreso; después la comisión se reúne para conocerlo y debatir sus inquietudes. Los informes de ponencia pueden recomendar debatir el proyecto y en éste caso comienza a discutirse. Si por el contrario, la ponencia propone archivar el proyecto la Comisión discute esta propuesta; y si la acepta el proyecto se archiva.

Si un miembro de comisión lo solicita, la discusión del proyecto puede hacerse artículo por artículo y a su vez considerar los cambios que se propongan. En este sentido los congresistas pueden proponer enmiendas, modificaciones, adiciones o supresiones a la totalidad del proyecto o a artículos específicos.

### **Ponencia para el segundo debate**

Una vez que los miembros de la Comisión han estudiado y discutido suficientemente el proyecto de ley, éste se vota en la misma y si se aprueba el Presidente de la Comisión le asigna uno o varios ponentes para segundo debate, que pueden ser iguales o distintos a los de la primera ponencia. El o los nuevos ponentes son los encargados de revisar una vez más el proyecto y por último de elaborar la ponencia para el segundo debate en la plenaria de una u otra cámara.

### **Debate en plenaria**

Una vez que está lista la ponencia para segundo debate se envía a publicar para su posterior discusión en la Plenaria de la respectiva cámara, sea Senado o Cámara de Representantes. El coordinador ponente explica ante la plenaria el proyecto y la ponencia, posteriormente pueden tomar la palabra los congresistas y los ministros para opinar; esto es muy parecido a lo realizado en comisión.

Después de la intervención del ponente comienza la discusión del proyecto en su totalidad o por artículos específicos si es solicitado. Durante esta etapa el proyecto puede ser modificado;

sin embargo, si los cambios hacen que el proyecto sea muy diferente al primero la Plenaria puede decidir si lo envía nuevamente a la comisión.

### **Traslado a la Cámara**

Si el proyecto de ley es aprobado en la plenaria de la corporación, en donde se inició el trámite, el Presidente de la misma lo remitirá al Presidente de la otra cámara con los antecedentes y todos los documentos necesarios.

En la nueva cámara el proyecto de ley, con los antecedentes, comienza el proceso de la misma forma que en la cámara anterior; de esta manera el proyecto de ley primero se envía a la misma comisión designada en la otra corporación según el tema y posteriormente a la plenaria. En ambos casos el proyecto se discute de acuerdo con las reglas descritas anteriormente.

### **Sanción Presidencial**

Una vez que cada cámara ha aprobado en dos debates el proyecto de ley este se envía a la Presidencia de la República para su sanción. La sanción en este caso quiere decir ratificación ya que la rama ejecutiva también lo estudia, y si está de acuerdo lo sanciona y lo promulga para que el país entero conozca la nueva ley y la cumpla.

Puede ser que el Presidente considere que el proyecto de ley es inconstitucional o que no esté de acuerdo con el contenido del mismo y en este caso el gobierno puede devolverlo a la cámara donde se originó para su nuevo estudio. Este trámite se conoce como objeción presidencial al proyecto de ley.

Este es el recorrido que tiene que hacer un proyecto para convertirse en ley de la República. Parece que son muchos pasos, pero la idea es que antes de ser aprobado el proyecto los congresistas y los ciudadanos en general puedan estudiar bien el tema para no cometer errores y hacer lo mejor para el país y sus ciudadanos”<sup>262</sup>.

Una vez planteado el panorama general del proceso y la intervención de cada institución, se pasará a realizar una aproximación sobre cada fase del procedimiento. Es decir, sobre la iniciativa legislativa, la admisión del proyecto de ley y su publicación, los debates en las comisiones respectivas y en el pleno de cada cámara, y el sistema de aprobación por mayorías.

## **2.2.1. Iniciativa legislativa**

---

<sup>262</sup> Página web del Senado de la República, disponible en: <http://www.senado.gov.co/participacion-ciudadana/pqrsd/itemlist/category/208-como-funciona-el-congreso> (consultada el 20 de abril 2017).

El alcance material de la facultad de iniciativa está determinado en la medida en que el sujeto legitimado tenga un régimen de competencias asignado. Así, por ejemplo, los miembros de las cámaras en su condición de representantes, los concejales como representantes de los entes territoriales municipales, una importante fracción del pueblo y el Gobierno nacional gozan de facultad sin restricción material. El resto de sujetos, como la Corte Constitucional, el Contralor General o el Defensor del Pueblo, están vinculados materialmente a promover proyectos de ley sólo en las materias de sus competencias. Asimismo, la consideración temática también permite hallar, además de la facultad ilimitada para unos y circunscrita para otros, la decisión del constituyente de darle cierta relevancia a unas materias que hay un especial interés en llevar a la escena deliberativa, encargando (facultando) a las máximas autoridades en la materia que tomen la iniciativa en caso de que consideren necesario nuevos acuerdos legislativos. Estos temas son: la administración de justicia (altas cortes), la defensa de los derechos humanos y la función disciplinaria (Procuraduría General), el control fiscal (Contraloría General) y, sobre todo, la posibilidad de que el gobierno pueda realizar sus políticas con el impulso legal indispensable<sup>263</sup>.

Así pues, la asignación de la facultad de iniciativa no se reduce a un mero requisito formal que legitime el procesamiento legislativo, pues sin lugar a dudas define la actuación del órgano legislativo, pone en evidencia que del activismo de esos sujetos depende el ejercicio de la función legisladora y delimita los intereses que serán llevados a la escena deliberativa. De esta manera, el funcionamiento del órgano no tiene un carácter hermético desde el

---

<sup>263</sup> Sobre este último aspecto, PALACIOS TORRES, Alfonso, rescata la importante función que cumple la iniciativa legislativa como facultad del Gobierno al decir que “[l]a iniciativa del Gobierno en un Estado es sin duda de las iniciativas más importantes, cuando no la más, que pueden concurrir al Parlamento. La situación que tiene el Gobierno dentro de los órganos del Estado, y el ser la ley uno de los medios imprescindibles para alcanzar la realización de su programa político hacen que los proyectos de ley se conviertan en parte indispensable en el desarrollo de las funciones propias del Gobierno. Este protagonismo en la presentación de iniciativas legislativas se magnifica cuando hablamos de Estados parlamentarios, lo que se debe a la gran capacidad técnica que posee la Administración y la facilidad que implica —en condiciones normales— el tener apoyo de la mayoría parlamentaria”. En: *Ibidem*, p. 101.

Sin embargo, esta capacidad técnica también presente en los modelos presidenciales puede ser la causa de que la Constitución colombiana le haya dado al Gobierno iniciativa legislativa exclusiva sobre determinadas materias. En este sentido cabe tener en cuenta que el segundo inciso del artículo 154 CPC establece que “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 [*plan nacional de desarrollo e inversiones públicas, estructura de la administración nacional, creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales, creación de empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, autorización al Gobierno para la celebración de contratos, negociación de empréstitos y enajenación de bienes nacionales, establecimiento de rentas nacionales, determinación de los gastos de la Nación, regulación del comercio exterior y el régimen de cambios internacionales, régimen salarial de los miembros del Congreso Nacional y los miembros de la fuerza pública, regulación de las actividades del Banco de la República*]; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

primer trámite. El ordenamiento jurídico concibe además la posibilidad de que el pueblo directamente, desde cualquier grupo sectorial, o distintas entidades del Estado, tenga iniciativa. De modo que se permite que los temas susceptibles de ser deliberados y normativizados sean postulados desde fuera de la corporación pública, determinándose el marco sustancial de actuación del órgano representativo. Lo cual, como contra cara, lleva a plantearse si acaso es éste un intento de suplir desde fuera el déficit representativo interno, o si se trata de una de las posibles ventanas que se abren para reforzar la relación representativa, en la que la ciudadanía activa se expresa con presencia real en el legislativo. Es a este último sentido al que se refiere PÉREZ MONEO al abordarla colaboración legislativa entre sujetos representantes y representados, lo que como requisito previo requiere una ciudadanía exigente “una sociedad civil fuerte y organizada en la que existan dinámicos movimientos sociales”, y ese orden de ideas “[s]i se les ofrece mejores instrumentos para participar más eficazmente en la democracia, los ciudadanos los usarán”<sup>264</sup>.

Corresponde entonces precisar cuáles son las exigencias formales y materiales para que ese activismo pueda ser llevado a trámite ante las cámaras, para lo cual antes se deben superar ciertos requisitos de procedibilidad.

### **2.2.2. Procedibilidad de la iniciativa legislativa**

Como se vio previamente, el artículo 154 CPC dispone que “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras”. Esta regla se incluye también en el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) y permite que la iniciativa pueda ejercerse, a disposición, en el Senado o en la Cámara de Representantes<sup>265</sup>. A propósito de ello, el artículo 144 del mismo reglamento regula en detalle el procedimiento luego de la recepción de la propuesta, e indica que “[r]ecibido un proyecto se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva”.

---

<sup>264</sup> Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria. En: *Revista general de derecho constitucional*, N°. 26, 2018, p. 13.

<sup>265</sup> Artículo 139. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Sin embargo, la actuación de la Cámara respectiva no se reduce a una función de trámite recepción-remisión, toda vez que debe realizar la verificación de los requisitos de procedibilidad que establece de manera precisa el artículo 145 del Reglamento del Congreso, en el siguiente tenor:

“Artículo 145. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección”.

Aunque más allá de estos requisitos no se encuentra en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso ninguna otra exigencia a la hora de presentar la iniciativa, no puede pasarse por alto que cierto sector de la doctrina incluye un requisito de carácter material derivado de la exigencia de *unidad de materia* a la que se refiere el artículo 158 de la Carta Política en los siguientes términos:

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

PALACIOS es del entender que corresponde a la órbita de la competencia de la presidencia de la cámara que recibe la solicitud de proyecto de ley verificar que su contenido se refiera a una misma materia, porque “aunque el mencionado artículo hable de la unidad de materia para referirse a las enmiendas presentadas durante el debate del proyecto, es indispensable que en esta etapa también se realice este análisis, en virtud de los grandes beneficios que su realización implica para la actividad del Congreso, y porque las consecuencias negativas que pudieran presentarse por la omisión del mismo significarían un elevado costo para las cámaras (...). De lo contrario se estaría dando la posibilidad de que se comience el procedimiento legislativo con proyectos que no cumplen requisitos de procedibilidad”<sup>266</sup>. Y aunque el mismo autor advierte sobre el riesgo de que, a partir de las facultades de inadmisibilidad de los proyectos legislativos, se puede derivar para el

---

<sup>266</sup>*Op. Cit.*, p.122.

“principio democrático”, al limitarse derechos de participación de los sujetos legitimados para tener iniciativa, sobre este punto concluye que en el caso de la unidad de materia “el principio democrático no tiene por qué verse vulnerado a partir de la realización de este tipo de control, pues éste simplemente apunta a un mejoramiento de la técnica legislativa, y no a una limitación en los temas que puedan ser discutidos en la cámara ni al modo en que debe llevarse a cabo su regulación (...)”<sup>267</sup>.

El autor de estas líneas discrepa de la posición de PALACIOS. En primer lugar, la norma constitucional no se refiere a la unidad de materia como un aspecto que deba ser valorado a la hora de recibirse la propuesta, por lo que la presidencia de la respectiva Cámara no cuenta con norma constitucional o legal que le de tal competencia. Y en segundo lugar, contrario a lo que el autor expresa, la revisión material sí podría generar un límite al derecho a la participación política que no fue previsto por la Constitución. Se otorgaría una competencia de carácter material, que desborda el desarrollo legal que en el Reglamento del Congreso se hizo sobre unos requisitos taxativos indicados en la norma y de verificación objetiva. Por lo contrario, la evaluación de la unidad de materia involucra un análisis particular en el que se relacionen los temas incluidos en el proyecto presentado, y que no obedece a una mecánica sencilla. Respecto a esta relación temática, la Corte Constitucional ha indicado que el concepto de unidad de materia parte de un criterio amplio según el cual se “permite que una misma materia esté comprendida por variados asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática”<sup>268</sup>. De manera que con el requisito incluido por la Constitución a la técnica legislativa se “exige que las disposiciones de una ley guarden conexidad con la materia principal de la misma”<sup>269</sup>. Así, la unidad de materia pasa por un análisis de conexidad material entre las disposiciones contenidas en el proyecto de ley, al punto que “entre la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones exista una conexidad objetiva y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática”<sup>270</sup>.

Este análisis no es de poca importancia, pues una ligera rigidez o subjetividad en la valoración de la unidad de materia puede implicar la inadmisión de una propuesta de ley

---

<sup>267</sup> *Op. Cit.*, p.122.

<sup>268</sup> Sentencia C-933 de 2014.

<sup>269</sup> Sentencia C-016 de 2016

<sup>270</sup> *Ibidem*.

que termina por ser una restricción significativa al derecho a la participación en la primera fase del procedimiento legislativo. Lo anterior no aboga por una supresión de la exigencia de este requisito que, como ha indicado la Corte desde sus primeros fallos, “se enmarca en el propósito constitucional de ‘*racionalizar y tecnificar*’ el proceso de deliberación y creación legislativa”<sup>271</sup>. Aboga sólo por su controlabilidad. Así, la Constitución fijó su verificación más adelante por la comisión respectiva, otorgando al presidente de ésta la competencia de rechazar las iniciativas que no guarden unidad de materia. Incluso, en el artículo 158 CPC se estableció la posibilidad de apelar tal decisión de rechazo, lo que no podría hacerse ante la presidencia de la Cámara al recibir la propuesta legislativa, por no estar previsto normativamente el recurso en esta etapa, y no haber competencia para resolverlo. En efecto, esta posibilidad de impugnar la decisión de rechazo de los contenidos por unidad de materia refuerza la trascendencia que esta valoración tiene en el trámite legislativo y, sobre todo, su potencial contenido subjetivo, al punto que, a diferencia de los requisitos formales establecidos en el artículo 145 del Reglamento del Congreso, la decisión de rechazar iniciativas por falta de unidad de materia puede ser controvertida en apelación.

Una vez verificada la procedibilidad, el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 dispone que “[r]ecibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva (...)”. Con ello se supera el primer trámite de un proyecto de ley y, a la vez, se garantiza que sea de conocimiento de congresistas y del público en general, antes de que se dé inicio a su discusión en la comisión. Ello permite, más que el conocimiento de los y las representantes, quienes de alguna forma se informarán en el ejercicio de su función, sobre todo, la posibilidad de que cualquier sector de la sociedad pueda hacer seguimiento o intervenir en el desarrollo del trámite legislativo. Aunque ello pueda parecer una garantía innecesaria en la medida en que, teóricamente, en la conformación del órgano representativo se integran los sectores sociales<sup>272</sup>, puede ser una medida que refuerza la participación directa y que agrega transparencia y control a la indirecta.

---

<sup>271</sup> Sentencia C-025 de 1993, y así lo ha seguido reconociendo el alto Tribunal a lo largo de sus providencias. Por ejemplo, en las sentencias C-995 de 2001, C-501 de 2001, C-933 de 2014, C-147 de 2015, C-704 de 2015 y C-016 de 2016, entre otras.

<sup>272</sup> Así lo indica PALACIO TORRES, Alfonso, en el sentido que “[l]a publicidad del debate —art. 144 CP— ha derivado en una excesiva intromisión de representantes de órganos estatales, que desdibuja por completo la concepción de la comisión como foro de discusión política reservado a los congresistas”. En *Op. Cit.*, p. 182.

Satisfecha la anterior etapa, el proyecto se reparte a la comisión respectiva según el criterio temático, lo que da paso a que se inicie el debate y aprobación.

### **2.2.3. Debates legislativos**

Dentro de las exigencias establecidas por el artículo 157 CPC, para que un proyecto se perfeccione como ley, debe ser “aprobado” en primer debate en la correspondiente comisión permanente (numeral segundo de la disposición) y en cada Cámara en segundo debate (numeral tercero), sin que se haga mención expresa a la fase de debate, algo que sí se regula en la legislación que desarrolla la norma constitucional. De este modo, la Constitución asocia el debate y la aprobación como circunstancias relacionadas directamente, o por lo menos no hace distinción sustantiva o temporal entre un acto y el otro, lo que puede resultar confuso para efectos de aproximarse a las características de cada evento que, en la práctica se distinguen claramente. Por lo tanto se tratarán por separado.

Como se anticipó en el esquema general del procedimiento, se realizan dos debates en cada cámara, por lo que en definitiva se presentan cuatro debates, esto es; (i) primer debate en la comisión, (ii) segundo debate en la plenaria, y, posteriormente, de forma correspondiente sigue el mismo trámite en la otra Cámara; (iii) primer debate en la misma comisión permanente y luego (iv) segundo debate en la plenaria.

Al respecto, la Ley 5ª de 1992 formula una definición del debate en los siguientes términos:

“Artículo 94. El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general. Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada”.

El debate, entonces, consiste en una actividad de discusión de aquello sometido a conocimiento del órgano legislativo, con lo cual se rescata el contenido deliberativo que acompaña la actividad del Congreso. Es un presupuesto para la aprobación posterior, que se inicia formalmente por el presidente de la respectiva corporación y se cierra con una votación.



Para dar inicio a cualquier debate, sin embargo, es necesario atender primero a la regla de *quorum deliberatorio* como requisito previo e indispensable para dar inicio al debate, y que fija la propia Constitución en la primera parte del artículo 145 según la cual “[e]l Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros (...)”. Con ello, se refuerza la importancia del debate a través de un requisito cuantitativo (quizá muy bajo), con el propósito de que esta etapa cuente con un mínimo de asistencia de los sectores políticos de cara a que la toma de decisiones esté precedida de una *participación* determinada. Tal norma es reproducida por el artículo 95 del Reglamento del Congreso como una regla verificable por la presidencia de la corporación donde se plantee el debate, en el sentido que “[l]a Presidencia declara abierto un debate y permite su desarrollo cuando esté presente, al menos, la cuarta parte de los miembros de la Corporación (...)”.

No se puede negar que, por un lado, el quorum permite que se garantice una presencia mínima para la práctica del debate, de manera que no se lleve a cabo excluyéndose a un número importante de representantes. Por otro lado, esta misma circunstancia de garantizar la presencia de los grupos de interés en los debates no puede convertirse en un límite procesal que lleve a que ante la ausencia de una parte de la Corporación se vea truncado el ejercicio deliberativo. Se establece, pues, un número que permita garantizar estas dos finalidades. Sin embargo, se vuelve a hacer preponderante el criterio cuantitativo sobre el cualitativo, pues el quorum se fundamenta en un número mínimo de representantes tomados en abstracto, sin importar si ese número corresponde a una representación significativa de intereses, o dicho en otros términos, a un número mínimo de partidos políticos. Lo anterior tiene especial relevancia en el sentido de que la configuración del método electoral proporcional puede llevar a que un partido tenga un número de miembros significativo en relación con la totalidad de la cámara y, con ello, el quorum se conforme omitiendo el contenido intrínseco del legislativo que es la representación de intereses.

Comprobado el quorum deliberatorio, es necesario atender al Reglamento del Congreso para hallar las reglas aplicables al debate. Así, una vez abierto, se establecen los sujetos que pueden intervenir en el mismo (artículo 96), empezando por los miembros de la corporación en la que se lleve a cabo; los ministerios del gobierno; los funcionarios y

funcionarias invitadas; las demás instituciones públicas con iniciativa legislativa en lo que corresponde a las materias relacionadas con sus funciones y, finalmente, quienes ejerzan la vocería de la ciudadanía en caso de que el proyecto haya tenido iniciativa popular.

En este último caso, la intervención de la ciudadanía es esencial cuando se trata de un proyecto de iniciativa popular. Sin embargo, de manera general, el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992 permite la posibilidad de que “toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo”, intervención que, a diferencia de los proyectos de iniciativa popular, tiene un carácter no esencial, sino de enriquecimiento del debate<sup>273</sup>. Para ello se dispone de ciertas medidas procesales y administrativas, entre ellas una diferencia en la oportunidad para intervenir, toda vez que la posibilidad de intervención general sólo está prevista durante el trámite en las comisiones, mientras que cuando el proyecto tuvo iniciativa popular la intervención ciudadana también se puede dar en las plenarias. En cualquier caso, esta posibilidad de intervención ciudadana constituye un espacio de encuentro entre la participación directa e indirecta, que permite desdibujar los límites estrictos que por momentos parece haber entre estas manifestaciones y reforzar la idea de continuidad en la relación representativa, pues la ciudadanía, en tanto titular del poder, mantiene su facultad participativa, incluso en escenarios representativos.

El uso de la palabra dentro del debate también está regulado por la Ley 5ª de 1992, que establece su moderación a cargo de la presidencia de la corporación, un orden preestablecido de oradores, un límite de tiempo y la rigurosidad temática para que el debate se restrinja al tema planteado<sup>274</sup>. A su vez, las interpelaciones y contestaciones son previstas por el Reglamento del Congreso como oportunidades para intervenir en el desarrollo de

---

<sup>273</sup> Así lo distinguió la Corte Constitucional en la Sentencia C-178 de 2007, consideración 5.1, en la que afirmó: “[...] la intervención ciudadana en el trámite de actos legislativos (con excepción de la vocería de la iniciativa popular), indica que su incidencia en dicho trámite *no es esencial*, sino que está encaminada a enriquecer el debate. Esto se infiere de la discrecionalidad con que el ponente, el presidente y demás miembros de la comisión deben tratar el contenido de tales intervenciones, y del efecto vinculante de éstas en el proceso parlamentario constituyente, que es optativo”.

<sup>274</sup> El artículo 97 establece:

“Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. Ella se concederá, en primer lugar, al ponente para que sustente su informe, con la proposición o razón de la citación; luego, a los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente al que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención. Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema, con una extensión máxima de 20 minutos.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario”.

una exposición a efectos de aclarar de manera inmediata algún aspecto que pueda resultar confuso o que merezca explicación dentro del debate o, por otro lado, como ejercicio del derecho a la réplica con la función contra argumentativa para que quien sea refutado en sus argumentos pueda volver a intervenir<sup>275</sup>.

A partir de estas reglas, el debate se circunscribe a etapas precisas. Primero, la presidencia de la comisión designa a la persona ponente del proyecto<sup>276</sup> a quien le corresponde presentar un informe escrito publicado oficialmente en la Gaceta del Congreso. Una vez se cuente con el informe se cita a debate a los miembros de la respectiva comisión, el cual comienza con la discusión sobre preguntas y comentarios iniciales de la ponencia. En este punto, la etapa de debate se enfrenta a una doble posibilidad definitiva, pues el ponente puede proponer que se pase a votar el proyecto, lo cual tendría lugar inmediatamente sin que sea necesario discutir ni votar esta proposición; o también puede proponer archivar o negar el proyecto, y entonces “debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate”<sup>277</sup>.

Posteriormente, en caso de que se resuelva continuar con el debate, el artículo 158 del Reglamento del Congreso establece que para la discusión del proyecto en trámite, “se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aun inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión. // Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión”. Asimismo, el Reglamento concede la posibilidad de intervenir a los mismos sujetos que tienen iniciativa legislativa, en las materias que les correspondan, sin que sea necesario que sea un proyecto

---

<sup>275</sup> Al respecto establece el Reglamento del Congreso, sobre las interpelaciones:

“Artículo 98. En uso de la palabra los oradores sólo podrán ser interpelados cuando se trate de la formulación de preguntas o en solicitud de aclaración de algún aspecto que se demande. Si la interpelación excede este límite o en el tiempo de uso de la palabra, el Presidente le retirará la autorización para interpelar y dispondrá que el orador continúe su exposición. El orador podrá solicitar al Presidente no se conceda el uso de la palabra a algún miembro de la Corporación hasta tanto se dé respuesta al cuestionario que ha sido formulado, si se tratare de una citación”.

Y sobre la réplica:

“Artículo 100. En todo debate quien fuere contradicho en sus argumentaciones por otro u otros intervinientes, tendrá derecho a replicar o rectificar por una sola vez y por tiempo máximo de cinco (5) minutos.

El Presidente, al valorar la importancia del debate, podrá ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Congresistas”.

<sup>276</sup> Artículo 150. La designación de los ponentes será facultad del Presidente de la respectiva Comisión. Cada proyecto de ley tendrá un ponente, o varios, si las conveniencias lo aconsejan. En todo caso habrá un ponente coordinador quien además de organizar el trabajo de la ponencia ayudará al Presidente en el trámite del proyecto respectivo. El término para la presentación de las ponencias será fijado por el Presidente respectivo y estará definido entre cinco (5) a quince (15) días de acuerdo con la significación y volumen normativo de la propuesta, así como de la categoría de ley de que se trate.

<sup>277</sup> Artículo 157.

de su autoría. Paralelamente, el Reglamento permite que cualquier congresista presente enmiendas al proyecto en curso, a partir de las reglas establecidas en el artículo 160<sup>278</sup>, y el artículo 164 dispone un límite al debate que consiste en la declaración de suficiente ilustración, “cuando discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate”. Sin más detalle, el artículo siguiente establece que “cerrado el debate y aprobado el proyecto, pasará de nuevo al ponente, o a otro miembro de la Comisión, si así lo dispusiere el Presidente, para su revisión, ordenación de las modificación y redacción del respectivo informe para segundo debate”.

El segundo debate se lleva a cabo en la plenaria de la cámara correspondiente a la comisión que ha aprobado el proyecto, sin mayores diferencias con lo que ocurre en ésta pero, evidentemente, con la integración de toda la cámara. De hecho, el artículo 174 del Reglamento, al disponer sobre la ponencia, establece que “[e]l mismo procedimiento previsto en el artículo 150 se seguirá para la designación del ponente para el segundo debate”,

Todo lo anterior, como se puede notar, son las reglas básicas de la técnica del discurso establecida por el ordenamiento colombiano, centrada en el uso de la palabra (para intervenir, para replicar, para aclarar, etc.), como una calidad individual. Y todo ello, sin dejar de constituir un primer estadio de gran relevancia, parece insuficiente como escenario de encuentro de la sociedad plural. Se extraña que el mismo debate no se estructure a partir de una comunicación para el consenso que permita acoger los acuerdos de la dialéctica, y dirigida a sentar bases de encuentro y de disenso que doten de sentido y utilidad el uso de la palabra individual. Pues, como se indicó en el Capítulo Primero, el ejercicio deliberativo, en últimas, pretende llegar a puntos *mediados* entre las posturas (reducir la distancia entre las diferencias). Sin esta conclusión, la exposición de posturas puede resultar un ejercicio dialéctico estéril o meramente formal. Incluso, se establecen fases en las que es posible evitar el debate para que un proyecto sea aprobado o archivado directamente, pasando al trámite

---

<sup>278</sup> EL artículo 160 establece:

“1a. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella.

2a. El plazo para su presentación es hasta el cierre de su discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión.

3a. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado”.

de votación. Ello podría entenderse en la medida en que se partiera de un consenso, lo cual haría redundante una deliberación. Pero, como se ha indicado, es la votación por el régimen de mayorías la que termina decidiendo este tipo de asuntos, dejando a minorías totalmente ausentes de las decisiones.

Como se observa, las sesiones de debates siguen esta dinámica *deliberativa* que se resuelve en las votaciones como forma de adoptar decisiones de aprobación o denegación del proyecto. Votaciones que, a su vez, están sujetas a una combinación de las reglas de quorum, primero, y de mayorías, después, como se pasará a ver.

#### **2.2.4. Toma de decisiones**

Finalmente la decisión sobre la aprobación o inaprobación de un proyecto de ley se define con el ejercicio de una actividad de votación. Para ello, es necesario remitirse al artículo 146 de la Constitución:

“En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”.

De esta manera la Constitución es categórica al establecer que el método para que el órgano legislativo adopte sus decisiones se fundamenta en el sufragio y el principio de mayoría. Sobre estas cuestiones el Reglamento del Congreso hace el respectivo desarrollo legal, según el tipo de procedimiento legislativo.

En relación con el sistema de votación, la Ley 5ª de 1992, define el acto de votación en los siguientes términos:

“Artículo 122. Votación es un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto”.

Esta última etapa del proceso legislativo cobra importancia, no sólo porque como resulta natural define las normas que se aprueban como expresión de la voluntad general, sino porque a su vez la forma de aprobación de las propuestas legislativas condiciona la dinámica del mismo proceso deliberativo. Es decir que si, por ejemplo, un cuerpo legislativo establece para la aprobación una mayoría simple, es posible que una presencia mayoritaria de un determinado partido excluya de plano a las minorías dentro del debate y, por tanto, no tengan representación en las normas jurídicas. Lo mismo que si un sistema establece la unanimidad como fórmula de aprobación condicionará las exigencias y dinámicas del mismo debate. En el sistema colombiano de aprobación de un proyecto de ley se destacan ciertas reglas, como son (a) el quorum decisorio, (b) el mecanismo del voto asociado a los partidos por el régimen de bancadas y, finalmente, (c) el criterio de mayorías.

#### **a. La preponderancia de la etapa decisoria derivada del régimen de quorum**

Así como en el artículo 145 de la Constitución se establece que el inicio del debate legislativo requiere superar un requisito de quorum (quorum deliberatorio), la misma disposición también establece que la respectiva comisión o plenaria debe contar con un mínimo de asistencia para efectos de tomar una decisión (quorum decisorio). En este caso, el quorum decisorio supera al deliberatorio fijado en una cuarta parte de los miembros de la colegiatura, pues “[l]as decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente”.

Lo anterior podría leerse como una opción constitucional de darle mayor importancia al acto de decisión que al de deliberación. En últimas determina que, si los requisitos de quorum deliberatorio y quorum decisorio se cumplen en sus mínimos, los miembros de la corporación que no hicieron parte del debate de un proyecto sí puedan formar parte de la toma de decisión. Incluso, en el desarrollo que sobre la materia hace la Ley 5ª de 1992, el artículo 116 fija un quorum decisorio mayor para el trámite de ciertos tipos de leyes, manteniendo el quorum deliberatorio establecido en el artículo 145 de la Constitución. En términos de la disposición comentada:

“Artículo 116. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir.

Se presentan dos clases de quórum, a saber:

1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.

2. Quórum decisorio, que puede ser:

- Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

- Quórum Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.

- Quórum Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.

**PARÁGRAFO.** Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas”.

Así las cosas, el hecho de que las distintas exigencias de quorum deliberatorio y decisorio lleven a que congresistas que no hayan participado de la deliberación de un proyecto si puedan acudir a su decisión, se enfatiza en los casos del quorum decisorio calificado o especial, toda vez que, posicionándose en los extremos mínimos exigidos, es posible que en el caso de un trámite que exija quorum decisorio especial, a la toma de una decisión sobre la aprobación o no de una norma acudan dos cuartas partes de los miembros de la corporación que no asistieron al debate. Con ello, este primer aspecto del quorum condiciona el proceso en general, que se encuentra inclinado hacia el momento de la toma de decisiones, con lo que puede perder relevancia el proceso discursivo.

#### **b. La votación colectiva en el régimen de bancadas**

En relación con el sistema de votación, la Ley 5ª de 1992, define el acto de votación en los siguientes términos:

“Artículo 122. Votación es un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto”.

Llama la atención que en el trámite legislativo la votación se defina como un acto colectivo, lo que podría llevar a una aparente distinción con el acto que se predica de la ciudadanía como una expresión individual del derecho fundamental a la participación. Sin embargo, un análisis más detallado conduce a concluir que esta diferencia no es tal, pues también el sufragio como derecho individual (por ejemplo cuando la ciudadanía se pronuncia en unas elecciones o sobre un referendo) es una manifestación colectiva del cuerpo electoral compuesto por los sujetos los votantes. Y, en todo caso, en ambas situaciones la manifestación del cuerpo que decide por la sumatoria de votos se configura a partir de una actuación individual (sea de cada ciudadano/a o cada congresista) agregada.

En la votación al interior del órgano legislativo el carácter individual del acto de los/as congresistas está definido por la Constitución y la normatividad que las desarrolla. En efecto, de acuerdo con el artículo 146 CPC, las decisiones se toman por la mayoría de la votación de “los asistentes”, y esta actividad de sufragio está asignada a cada congresista (asistente). En consecuencia con ello, en la Ley 5ª 1992 se precisan las reglas relativas a la votación que refuerzan el carácter personal, tal y como se pasa a destacar del texto original de la norma:

“Artículo 123. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que:

1. Se emite solamente un voto.
2. En las Comisiones Permanentes sólo pueden votar quienes las integran.
3. El voto es personal, intransferible e indelegable.
4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.
5. Todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas en este Reglamento.
6. En el acto de votación estará presente el Secretario” (subrayas fuera del texto original).



Entonces, el ejercicio del voto es, en principio, una actividad de cada congresista. Sin embargo, esta actividad se encuentra fuertemente condicionada por el sistema de partidos que caracteriza la institución representativa, y que determina que esta no sea enteramente individual. En concreto, es preciso fijar la atención en el denominado régimen de bancadas que fue incorporado en el modelo colombiano a través del Acto Legislativo 01 de 2009 y regulado en la Ley 974 de 2005.

Entre otros aspectos, el acto legislativo previamente mencionado reformó el artículo 107 CPC que originalmente se limitaba a consagrar el derecho individual a fundar, organizar y desarrollar partidos políticos. Una de las modificaciones consistió en adicionar un inciso del siguiente tenor:

“Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas”.

Pero para entender el alcance de este “régimen de bancadas” es preciso acudir a la Ley 974 de 2005 “por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”, en la cual se refirió a las bancadas en los siguientes términos:

“Artículo 1. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación.  
Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada”.

La importancia de este nuevo concepto radica en que, conforme al artículo segundo de la misma ley “[l]os miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia”. Es decir, que la afiliación política por la cual un miembro del Congreso llegó a ocupar su curul se convierte en una vinculación grupal a la hora de adoptar sus decisiones en el ejercicio de las funciones. Tanto es así que el artículo 4 de la ley en comento habilitó a los partidos a “establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para

la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación”. Incluso, en el siguiente inciso del mismo artículo 4, se permite la imposición de sanciones “por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso”.

Así las cosas, el régimen de bancadas se configura como un claro límite para cada congresista al ejercicio de la acción individual de votar y, en este sentido, determina que, si bien inicialmente la Constitución y su desarrollo en la ley 5ª de 1992 no le hubieran dado ese alcance al mencionado ejercicio colectivo del voto, el rol preponderante que cumplen los partidos en la configuración de la figura de la representación se exprese, en últimas, en el escenario definitivo del proceso legislativo, toda vez que el régimen de bancadas conduce a que en algunos casos el voto sea entendido como un voto institucional, del partido y no del representante individualmente entendido.

En este orden de ideas, el sufragio como criterio para la toma de decisiones legislativas se aplica a partir de las decisiones en bloque de los partidos sobre los proyectos de ley, lo que puede llegar a despersonalizar el debate entre los miembros de la corporación y restringir las decisiones a un “sí” o “no” del partido. Con ello no sólo se refuerza el criterio de representatividad de los intereses a través del partido político, además se enfatiza el modelo proporcional electoral, toda vez que la bancada con mayor número de escaños tendrá, a su vez, mayor peso en la toma de decisiones<sup>279</sup>.

En este punto, corresponde hacer un breve comentario sobre este criterio mayoritario dispuesto por la Constitución y que desarrolla puntualmente el Reglamento del Congreso.

### **c. La toma de decisión por el criterio mayoritario**

---

<sup>279</sup> Empero, el trámite legislativo sí contempla algunas posibilidades de que el voto no se ejerza como un todo o nada. Sobre ello, la Ley 5ª de 1992, además de consagrar los diferentes “modos de votación” diferenciados por la forma de expresarlo (golpe en el pupitre, la expresión pública con un “sí” o “no”, o de forma secreta), el artículo 134 establece la posibilidad de que un proyecto de ley sea votado por partes, con lo cual, las partes que contenga sean sometidas a votación separadamente<sup>279</sup>. Situación que no escapa a que, también en estas partes, el voto tenga un contenido colectivo en los términos de bancadas explicados previamente. (Cfr. artículos 128 al 131 de la Ley 5ª de 1992.

Como se indicó al inicio de este apartado, el artículo 146 de la Constitución estableció el criterio según el cual las decisiones de las comisiones y plenarias se toman por la mayoría de los votos de los asistentes “salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”. Al respecto, la misma Carta Política al disponer sobre la existencia de diferentes tipos de leyes (ordinarias, orgánicas, estatutarias, etc...) fijó unas reglas de mayorías para cada una de ellas. Por ejemplo, la aprobación de las leyes orgánicas requieren mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara (artículo 151 CPC), e igual tipo de mayoría dispuso para la aprobación de las leyes estatutarias (artículo 153 CPC).

En este sentido, el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 desarrolló explícitamente los diferentes tipos de mayorías aplicables según el trámite del que se trate, a saber:

“Artículo 117. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.
2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.
3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.
4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes”.

Acto seguido el Reglamento del Congreso pasa a enunciar el tipo de decisiones sobre las cuales aplica cada criterio, como es el caso de la mayoría simple que “[t]iene aplicación en todas la decisiones que adopten las Cámaras Legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría”<sup>280</sup>. Y así sucesivamente incluye en cada uno, los casos en que la Constitución previó una mayoría particular.

En este orden de ideas, la aprobación o inaprobación de la normas en el procedimiento legislativo colombiano se basa en un criterio cuantitativo en el que, por regla general, la

---

<sup>280</sup> Artículo 118 de la Ley 5ª de 1992.

superioridad de la mitad más uno de los/as asistentes de una Corporación deciden en nombre de la voluntad general del pueblo representado. Lo hacen, esto es, no obstante la desaprobación de poco menos de la mitad de las fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo, sin que se diseñen mecanismos de acercamiento dirigidos a que el desacuerdo de casi la mitad pueda ser incluido en la norma aprobada. Igualmente, la mitad más uno puede enviar al archivo un proyecto desaprobado, no obstante que casi la mitad tuviera interés en él. En términos prácticos, lo anterior significa que, en la lógica de circunscripciones del modelo electoral colombiano, una propuesta normativa favorable a una región no prospere si el resto no tiene interés en que así sea, o pretende hacerse con beneficios para su propia región. Ello es tanto más así en lo que se refiere al reconocimiento y políticas en favor de minorías.

Sobre este último evento, merece la pena resaltar el caso de las parejas del mismo sexo. Por orden de la Corte Constitucional en la Sentencia C-577 de 2011, se exhortó al Congreso para que antes del 20 de junio de 2013 legislara de manera sistemática y organizada sobre los derechos de estas parejas, con la finalidad de eliminar su déficit de protección. En la providencia se declaró que la norma del código civil que regulaba la institución matrimonial en términos de hombre y mujer se ajustaba a la Constitución, por tratarse de una figura que se refería a una relación basada en criterios de heterosexualidad. Sin embargo, el Tribunal reconoció que había un déficit de protección en comparación con las parejas del mismo sexo, que debía ser remediado por el legislador a partir de una normatividad específica en el plazo señalado. Igualmente, advirtió que si para el 20 de junio de 2013 el Congreso de la República no había expedido la legislación correspondiente, “las parejas del mismo sexo podrán acudir ante notario o juez competente a formalizar y solemnizar su vínculo contractual”. El Congreso, sin embargo, no reguló el vínculo solemne entre parejas del mismo sexo, lo que las llevó a solicitar la celebración de los contratos en los términos de la sentencia de la Corte, lo que determinó a su vez que en unos casos se celebrara el contrato matrimonial y, en otros, un contrato atípico. Esta situación propició varios procesos de tutela en los que se controvertía la actuación de autoridades públicas. En los primeros eventos, la Procuraduría General de la Nación reprochaba que con el contrato matrimonial se excedida la orden de la Corte; y en los segundos casos las parejas del mismo sexo argüían que un contrato distinto al matrimonio no remediaba el déficit de protección. Finalmente, los procesos de tutela fueron acumulados y resueltos por la Corte Constitucional en la

Sentencia SU-214 de 2016, en la que consideró que, ante la omisión legislativa, un contrato atípico no era suficiente atender el déficit mencionado, pues no permitía solucionar la desigualdad entre las parejas heterosexuales y homosexuales que ya habían sido identificados<sup>281</sup>. Por ello dispuso que las autoridades competentes debían garantizar los derechos fundamentales de las parejas del mismo sexo y proceder a celebrar los contratos matrimoniales solicitados en los casos concretos y ampliar los efectos de la providencia (*inter pares*) a todas las parejas del mismo sexo que se encontraran en la misma situación y se les hubiera negado la celebración o inscripción del vínculo matrimonial.

Lo anterior, más allá de los casos concretos, da cuenta de las consecuencias derivadas de un déficit de representación, en el sentido de que, incluso, se desprotegen derechos y se omiten políticas públicas que resultan obligantes en la lógica constitucional democrática, que comulgan con el pluralismo y el derecho fundamental a la participación y que, en condiciones de igualdad, habrían de permitir que las normas fueran un reflejo integracionista de la sociedad y sus componentes, y no solamente de las mayorías institucionalizadas. El ejemplo expuesto, además, cuenta con una valoración del máximo tribunal constitucional, que puso de manifiesto una vulneración de derechos fundamentales omitida por el legislador. Como lo indicó en la aclaración de votos aclaración de voto la Magistrada Ortiz, en la sentencia que se viene comentando, al indicar que “[d]e manera desafortunada el Legislador omitió asumir su responsabilidad histórica y mi aclaración de voto solo apunta a exponer dicha realidad. Espero de manera sincera que el juicio que ahora propongo sirva para que en el futuro se pueda actuar de manera más pronta y así defender los derechos de quienes, en este caso por su orientación sexual o identidad de género, fueron discriminados. El peso de la historia está de nuestro lado pero eso no quiere decir que no debemos mantenernos vigilantes ante la renuencia política para salvaguardar a los ciudadanos de los grandes déficits constitucionales que puedan padecer”.

---

<sup>281</sup> En particular la Corte se refirió a los siguientes: “(i) no se constituye formalmente una familia; (ii) no surgen los deberes de fidelidad y mutuo socorro; (iii) los contratantes no modifican su estado civil; (iv) no se crea una sociedad conyugal; (v) los contratantes no ingresan en el respectivo orden sucesoral; (vi) resulta imposible suscribir capitulaciones; (vii) no se tiene claridad sobre las causales de terminación del vínculo entre los contratantes; (viii) de llegar a establecer su residencia en otros países, las respectivas autoridades no les brindarían la protección legal que tienen los cónyuges a la unión solemne, ya que éstas no les reconocen los efectos que tienen en nuestro sistema jurídico; y (ix) en materia tributaria no se podrían invocar ciertos beneficios por tener cónyuge o compañero permanente. En conclusión, ningún contrato solemne innominado o atípico, celebrado entre parejas del mismo sexo, podría llegar a producir los mismos efectos personales y patrimoniales que un matrimonio civil”. En la Sentencia SU-214 de 2016, consideración 11.

El comentario de la magistrada en defensa de que la Corte tiene que acudir ante la renuncia política del legislador para solucionar los déficit constitucionales, acompañado con la función de los tribunales constitucionales como órganos *contramayoritarios*, pone de relieve las deficiencias participativas de la actividad legislativa, pues la presencia de minorías con capacidad de participación en términos de igualdad material debería estar asegurada desde la representación en el Congreso, y resultar supeditada al mayor o menor activismo judicial. Al respecto resulta aplicable el comentario de HABERMAS en relación con la función de los tribunales constitucionales del control abstracto practicado a las leyes, dentro de una crítica a la división de poderes desde la teoría del discurso y la acción comunicativa. Indica el autor que “es digna de tenerse en cuenta la consideración de si la revisión de tal decisión parlamentaria no podría efectuarse a su vez en forma de un autocontrol del legislador mismo, organizando tal autocontrol a modo de tribunal, e institucionalizado, por ejemplo, en una comisión parlamentaria compuesta también por profesionales del derecho”. Ello deriva en una implicación formal y material del legislador con las exigencias constitucionales, pues como indica, tal autorreflexión “tendría la ventaja de mover al legislador a tener presente desde el principio durante sus propias deliberaciones el contenido normativo de los principios constitucionales”, lo que en última instancia tendría efectos en el procedimiento legislativo en el sentido que “contribuiría quizá a aumentar la racionalidad del proceso de producción legislativa”<sup>282</sup>.

Así pues, más allá de la discusión en relación con el control constitucional abstracto y la función jurisdiccional cuestionada por el autor alemán, lo que desborda la materia de estas líneas, en el fondo es conveniente rescatar la tenue vinculación del proceso legislativo a la Constitución su tenue vinculación, para lo que aquí interesa, al principio democrático que supone una participación e integración del pluralismo en términos materiales que permitan la inclusión de los distintos intereses sociales. Por tanto, la lucha contramayoritaria no debería ser una función aislada del órgano judicial o de los diferentes operadores sino, en su lugar, un presupuesto normativo, un elemento incluido en la composición del órgano y en la configuración del procedimiento legislativo. Una integración igualitaria de los grupos mayoritarios y minoritarios en la lógica del consenso integracionista, que pase por la acción comunicativa, no parece conducir a otra consecuencia que a la producción normativa estrictamente democrática, y a plantear la hipótesis de que los tribunales constitucionales

---

<sup>282</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, 2010, p. 314.

estuviesen casi que relegados exclusivamente al ejercicio del control de constitucionalidad en casos concretos. Con lo anterior, antes que acudir al llamado de HABERMAS en relación con la inclusión de un autocontrol en el órgano legislativo —que, a propósito, no sería ninguna solución democrática si se materializa en una comisión adicional en la que se reproduce la lógica de representación mayoritaria— la reconfiguración del legislativo y de su procedimiento dentro de una lógica participativa, llevaría, incluso, a evitar la configuración de la comisión de autocontrol que plantea el autor, en la medida que el procedimiento sería respetuosamente constitucional, es decir, eminentemente democrático en términos participativos y, en el mismo sentido, en garantía de los demás derechos.

Corolario de lo anterior, es posible apreciar que el voto y el sistema de mayorías, como criterios preponderantes del procedimiento legislativo para adoptar las decisiones normativas y, como también se vio, del modelo electoral para fijar la composición del órgano legislativo, encierran un déficit representativo y, finalmente un desconocimiento del derecho a la participación en términos igualitarios que ostentan todos los miembros del sujeto titular del poder —pueblo—, lo que, en definitiva, impide que se puedan adoptar decisiones que integren el pluralismo social como forma de expresión de la voluntad general en sentido estricto.

### **3. Una conclusión definitiva: la representación participativa**

Los logros, virtudes y ventajas que supone para la democracia la inclusión de mecanismos de participación directa son innegables. Que en ciertos escenarios el pueblo pueda, directamente, tomar decisiones normativas (referendo), hacer parte en la discusión de las mismas (cabildo abierto o iniciativa legislativa) o ejercer el control de autoridades (pidiendo cuentas o revocando el mandato), son espacios de afirmación de la soberanía popular y que, en ciertas circunstancias, refuerza la legitimidad de decisiones de alta controversia o de gran impacto. Pero tales expresiones participativas esporádicas, más allá de generar un sentimiento democrático, resultan deficientes para que el pueblo, en la complejidad y pluralidad de su composición, pueda adoptar decisiones que continuamente integren sus intereses dispersos. Esto, no sólo porque en sí mismos los mecanismos están configurados a partir de la lógica disyuntiva del voto, entre la aprobación y desaprobación irreflexiva, entre el todo o nada; además porque, de cualquier forma, no dejan de ser un agregado

adicional de expresión eventual que no solucionan la complejidad social que implica ejercer el poder día a día.

En este contexto, la representación se propone como institución de ejercicio continuo a través de la conformación de un órgano legislativo que permita la presencia del soberano en la deliberación y decisión de las normas jurídicas. Es lo que se denomina *democracia participativa institucionalizada* y que en el caso colombiano se encuentra condicionada por la forma de gobierno descrita desde el primer artículo de la Constitución, que establece que Colombia es “una república democrática, participativa y pluralista”. Lo anterior determina un ajuste terminológico en la expresión *democracia representativa*, usada tradicionalmente, pues, en la medida en que la representación es el mecanismo de intermediación para la realización de la democracia, y específicamente de la participación individual en su encuentro colectivo, es preciso referirse a ella en términos de *representación democrática* o más precisamente de *representación participativa*. Sin embargo, la concreción de la democracia a partir de la representación en el Congreso como órgano legislativo colombiano, ofrece más dudas que soluciones, pues se hallan serias contradicciones con el principio democrático en lo que respecta al sistema electoral, al rol preponderante que han asumido los partidos políticos, aunado por el déficit representativo de sus programas y candidaturas, y en últimas, al método de toma de decisiones.

Por una parte, el sistema electoral proporcional que se adoptó en Colombia, aplicando el mecanismo del cociente electoral con la fórmula del resto mayor, otorga al pueblo una calidad de órgano electoral, ajeno a la deliberación y comunicación que presupone la democracia, limita su participación al voto como expresión solitaria e irreflexiva de encerrarse en un cubículo a elegir entre los partidos políticos que se ofrecen como alternativas que luchan por el poder. Así, el ejercicio electoral, lejos de centrarse en un mecanismo para traducir los intereses sociales dispersos en canales de comunicación que sean representados al órgano legislativo, empuja a las personas a concurrir en la competencia de los partidos que buscan hacerse con la mayor cantidad de votos para ocupar más escaños y, por consiguiente, poder tener mayor influencia en las decisiones legislativas. Con esta lógica se impone el principio mayoritario y, por tanto, se frustra el principio de igualdad en las participaciones que permite la posibilidad de construir consensos integracionistas.



Esta situación se enfatiza al examinar en detalle la configuración del sistema electoral. Así, la elección de las dos cámaras legislativas del Congreso en Colombia (Senado y Cámara de Representantes) a partir de la organización del derecho al sufragio y su contabilización en circunscripciones, arroja una lectura limitada y excluyente de la representación de los intereses sociales. Darle preponderancia a las circunscripciones territoriales (nacional en el Senado y departamental en la Cámara de Representantes) parte de una homogeneización que excluye las diferencias al interior de un territorio por más pequeño que sea, y con mayor razón del territorio nacional. Lo que, en todo caso, no se resuelve con la inclusión que hace la Carta de circunscripciones especiales destinadas a comunidades indígenas, afrodescendientes y a quienes residen en el exterior, pues son condiciones diferenciadoras insuficientes, que excluyen otras manifestaciones étnicas y otros intereses concretos que también se pueden hallar en condiciones de minoría por distintos aspectos como, por ejemplo, el género o alguna actividad gremial, deportistas o artistas, etc. Y, además, se reducen las calidades particulares al interior de estos grupos, omitiendo los subgrupos existentes y las posiciones diferenciadas que al interior pueden encontrarse.

En tal orden de ideas, y sin desconocer de plano la función que en sentido amplio tiene la circunscripción (reducir la complejidad social al menos en lo que se refiere a la administración electoral en las grandes extensiones geográficas de los Estados), parece necesario dirigir su uso hacia modelos que, más allá de pretender la existencia de tantas circunscripciones como posiciones presentes en la sociedad, constituyan criterios amplios en los que quepa la inclusión de los intereses dispersos sin proponer homogeneizaciones artificiales.

Por otra parte, el estudio de las circunscripciones resulta insuficiente si se tiene en cuenta que son los partidos políticos las instituciones que, en últimas, se encargan de la administración de las candidaturas y programas políticos que se llevan al escenario electoral. Estas instituciones se incorporaron en el modelo electoral colombiano sin mayores restricciones ni exigencias relacionadas con la garantía del derecho a la participación, lo que no impidió que mantuvieran sus características originales cuando, lejos de la democracia constitucional, se identificaban con grupos políticos que competían por hacerse con el gobierno total. Así las cosas, la dinámica del proceso electoral que abre la puerta a la

disputa por la mayor cantidad de escaños en el Congreso, ha determinado que los partidos políticos se distancien de una función representativa como canalizadores de los intereses sociales y, en cambio, pasen a competir electoralmente por una condición mayoritaria en el Legislativo y, así, ser quienes ejercen el poder directamente.

Reflejo de ello es que resulta incompatible la configuración programática de los partidos con la composición social. De hecho establecen programas totalizadores en los que toman posturas definitivas en las distintas materias de relevancia electoral a partir de una ideología base, generando una frontal disputa con los programas, también totalizadores, de los demás partidos. Con ello cada uno pasa a proponer, desde su esquina, una fórmula definitiva de gobierno que excluye al resto.

Resulta imperativo que los programas políticos, como escenarios de canalización de las demandas sociales, se construyan en lógica pluralista y participativa. Esto es, que los programas sean una representación de la diversidad social y, entonces, se garantice la participación en el Legislativo de esta misma diversidad. Así las cosas, se muestran como alternativas posibles la proposición de programas políticos concretos en que cada partido se identifique y promueva un interés social sectorizado. Alternativamente, la permanencia de programas políticos omnicomprensivos como se viene presentando —y que no están proscritos— requiere acompañarse de un modelo de candidaturas por listas abiertas, que permita al electorado elegir los intereses dispersos en los programas a través de las figuras de sus candidatas/os.

Estas listas, en definitiva, constituyen la proposición que el partido hace de las personas que pretenden ocupar los escaños en el Legislativo y que pueden representar distintos matices en relación con el programa. Sin embargo, la neutralidad de la Constitución sobre el sistema de listas ha coadyuvado a la posición totalizadora de los partidos. En efecto, la Constitución de 1991 se limitó a definir que cada partido solamente puede presentar una lista de candidaturas, es decir, proscribió la posibilidad de listas múltiples, sin precisar el tipo de lista (abierta, cerrada; con voto preferente o bloqueada), por lo que ante esta discrecionalidad, los mismos partidos han optado de forma sistemática por presentar listas cerradas, con lo cual se *cierra* la posibilidad de votar por distintos partidos y, así, por distintos intereses. De manera que, si bien la dinámica representativa parece haber adoptado lógicas y modelos

competitivos que se distancian de las exigencias del principio democrático, debe tenerse en cuenta que el carácter abierto de la Constitución tolera la configuración de ciertas rutas de ajuste que pueden paliar el partidocentrismo en el escenario electoral. Una de estas es la construcción de un sistema de listas abiertas, con voto múltiple, para que el electorado pueda encontrar una identificación con los intereses dispersos en los distintos programas, con el objetivo de conformar un cuerpo legislativo compuesto y heterónimo como el mismo pueblo.

Lo anterior pasa, a la vez, por la necesidad de integrar los mecanismos de toma de decisiones al interior de los partidos políticos en la exigencia democrática en sentido estricto. Y es que, de nuevo, la neutralidad de la Constitución ha conducido a que las mismas deficiencias toleradas en el sistema electoral general se hayan trasladado a la hora de incluir la figura de la *democracia interna*, como mecanismo de toma de decisiones, pero que lejos de su pretenciosa denominación, deriva en una réplica de un sistema gobernado por el principio mayoritario y la ausencia de representación de los intereses dispersos. Así pues, la conciencia sobre los límites y exigencias participativas conduciría a que la elección de los entes directivos y la configuración de las listas de candidaturas de los partidos permitieran la presencia de los intereses y las posturas existentes al interior de la organización. Los partidos se convertirían así en los primeros escenarios de una *democracia en serio*.

Ante un panorama con las deficiencias representativas descritas, el ejercicio legislativo está condicionado por un hecho infranqueable: la presencia de grupos mayoritarios con mayor poder de decisión. En este escenario resulta utópico pensar en la construcción de consensos integracionistas que permitan la expresión normativa de la *voluntad general*. La democracia, entonces, exige una configuración electoral que garantice la representación en términos de igualdad entre las participaciones de intereses dispersos, para que se teja una relación constante entre sujetos representantes y representados. Ello, como punto de partida para que el órgano legislativo se concentre en la deliberación constructiva y en el encuentro de posturas que permitan que las normas jurídicas, finalmente, sean la real expresión consensuada de la *voluntad general*, a raíz de la integración de todas las ciudadanías graduales.

En este sentido, merece la pena rescatar ciertas piezas del modelo actual sobre las cuales es posible replantear el modelo legislativo. Por ejemplo, la configuración de la estructura interna del Congreso permite entrever que, con la disposición de comisiones divididas temáticamente, sería posible configurar un sistema electoral correspondiente con tal diversificación orgánica para que el electorado seleccione qué partidos y qué personas integrantes de las listas deben ir a componer las comisiones del Congreso. Esto, claro está, sin obviar la necesidad de hacer una posterior revisión de las dinámicas deliberativas, toda vez que las etapas y reglas de comunicación están dirigidas hacia el fin último de la votación que se resuelve por el principio mayoritario. Los debates carentes de mecanismos, etapas y escenarios de encuentro en los que se vayan acercando posturas y concluyendo posturas integracionistas reducen cualquier discusión a actos individuales de estéril producción democrática. Por tanto resulta imperativo adoptar un modelo de consensos que cierre la puerta a las negociaciones de votos y se la abra a la comunicación de intereses.

Sobre estas medidas posibles merece la pena empezar reflexionar con ánimo propositivo, pero siempre teniendo presente que la figura representativa es una acción concreta del poder político que el pueblo conserva de manera continua. Es decir, que la representación no implica la cesión del mismo, por lo contrario, es la expresión concreta del autogobierno y cuya práctica no se puede realizar a través de las limitadas expresiones de participación directa. En este sentido, la representación exige para su *participatización*, una constante relación de doble vía, de manera que, a partir de una ciudadanía activa, el órgano legislativo se mantenga informado de los intereses sociales y los cambios dinámicos que implica la vida en sociedad, y, a su vez, una actividad de comunicación externa por parte las personas representantes sobre el ejercicio de su actividad.

Así pues, la tarea hacia adelante comprende, tanto el ajuste “mecánico” de la organización electoral y el funcionamiento legislativo, como el reforzamiento de la relación representativa en el que la ciudadanía se implique en el ejercicio del poder que le pertenece y que en los órganos se promuevan canales de comunicación. De esto último pueden verse manifestaciones prácticas, como el caso en España del mecanismo de participación denominado *escaño 110* en el Parlamento de Andalucía, referido a la posibilidad de que en las proposiciones de ley de iniciativa popular acuda una persona porta voz del grupo

promotor para efectos de presentarla y defenderla<sup>283</sup>. Para lo cual se ha iniciado una labor de comunicación a través de un portal web que permite información y gestión de estas iniciativas<sup>284</sup>. Ello supone una muestra del contexto reflexivo y propositivo que ya se encuentra en marcha. En este sentido, PÉREZ MONEO afirma con entusiasmo: “Nuestro sistema político debe explorar [...] distintos mecanismos para reconectar a los ciudadanos con las instituciones políticas. De esta manera, los instrumentos de participación ciudadana que las Cámaras parlamentarias ponen a disposición del ciudadano contribuyen a hacer su funcionamiento y la actividad de los parlamentarios individuales más transparentes y cercanas”<sup>285</sup>.

En este orden de ideas, las anteriores reflexiones no suponen echar abajo lo construido en materia electoral, de organización de partidos y del procedimiento legislativo. Se trata de ajustar estas instituciones al principio democrático para que la representación sea efectivamente participativa. Es una tarea compleja pero necesaria, pues nada está más lejos de pensar que la democracia, como forma de gobierno que garantiza la libertad e igualdad individual y colectiva, sea una tarea sencilla.

---

<sup>283</sup> Mecanismo de participación incluido en la reforma al Reglamento del Parlamento de Andalucía del 11 de octubre de 2012.

<sup>284</sup> Portal disponible en: <https://www.goteo.org/project/escano-110> (consultado el 10 de junio de 2018).

<sup>285</sup> *Op. Cit.*, p.30. PÉREZ MONEO, Miguel.

**CUARTA PARTE**  
**CONCLUSIONES GENERALES**  
**Y EPÍLOGO**

## Capítulo octavo

### CONCLUSIONES GENERALES

Las partes, capítulos, numerales y frases de este trabajo estuvieron orientadas conjuntamente a intentar resolver una inconformidad intuitiva sobre la relación representativa, en particular sobre la lógica mayoritaria para tomar las decisiones en sociedad, decisiones que, en cualquier caso, parecen siempre excluir a alguien. Antes de empezar cualquier intento investigativo, esta inconformidad se acrecentaba a la hora de percibir que la propia lógica representativa a que responde el órgano legislativo invita, incluso, a dejar por fuera una parte de cada quien. Y es que el sistema de partidos, fundado en ideologías precisas y férreas, obliga a las personas a unirse a uno y repudiar los otros, y omitir los distintos intereses que informaran sobre posibles coincidencias con ese grupo que pasa a ser el enemigo político. Todo ello derivaba en la sensación de que la democracia se distancia de ser el gobierno del pueblo y en realidad se aproxima al gobierno de un grupo concreto con unos intereses concretos que se imponen electoralmente. Estas ideas fueron abordadas en las líneas que acaban de pasar con el objeto de elaborar una propuesta general y abarcadora de tomarse en serio la democracia, como una elección del constituyente que adopta el carácter de mandato jurídico y que, en tal sentido, requiere evaluar si la representación, como institución protagonista en los Estados modernos, responde a las lógicas y exigencias de esta forma de gobierno. En este punto, la invitación es a hacer una relectura de las instituciones representativas para que se vayan ajustando a la participación democrática y, en última instancia, plantearse la posibilidad de promover reformas alternativas puntuales y sensatas.

Antes que todo se partió de la idea de que el poder político es un elemento del Estado en el que se define la posición de dominio o mando sobre la sociedad. Ello implica un sujeto que gobierna a otro que le obedece, y que en los Estados modernos se materializa a través del imperio del Derecho como la capacidad del sujeto dominante de dictar normas de obligatorio cumplimiento que somete a la sociedad. En este sentido, se pudo determinar que cualquier forma de gobierno parte de una configuración del poder a partir de la asignación de la titularidad que legitima su consecuente ejercicio.

En el caso de la democracia, estos presupuestos de titularidad y ejercicio proponen una lógica particular en la medida en que coinciden en el pueblo el agente gobernante y el gobernado. Pero más allá de reconocer esta relación de doble vía en que el pueblo es, a la vez, sujeto activo y pasivo del poder, es necesario establecer con precisión quién lo compone. Y si bien su carácter compuesto o plural implica una mayor complejidad en comparación con otras formas de gobierno en que el sujeto gobernante es fácilmente identificable, lejos está ello de significar que sea un ser abstracto o indeterminado. Quizá no haya elemento del Estado más real e importante que el pueblo.

La identificación del titular del poder en la democracia implica superar los conceptos clásicos de nacionalidad y ciudadanía que han sido indistintamente usados para referirse al pueblo, pero que resultan insuficientes. De una parte, el concepto de nacionalidad permite hacer una inclusión amplia de las personas que mantienen un vínculo con el Estado a partir de la combinación de los criterios de ascendencia, lugar de nacimiento y residencia, pero excluye a individuos que, aunque extranjeros, mantienen con él vínculos políticos permanentes y que son destinatarios del ordenamiento jurídico. La exclusión de estos individuos significa por tanto desconocer el autogobierno a una parte de la sociedad que es cada vez más importante, como consecuencia de los distintos fenómenos migratorios y de multiculturalidad. Igualmente, el concepto de nacionalidad no se ocupa de matizar el vínculo político que puede mantener con el Estado un nacional que reside en el exterior. Por su parte, la ciudadanía clásica ha sido utilizada como mecanismo de identificación del pueblo como sujeto político con un sector de la sociedad, en una clara confusión del primero con la aptitud para ejercer determinados derechos; todo ello a partir de criterios que se han ido superando por ser discriminatorios, como por ejemplo el sexo, la renta, la educación, la edad y en determinados casos también la nacionalidad.

De lo anterior se desprende que los vínculos políticos no tienen un carácter homogéneo. Es por ello necesario adoptar el concepto de *ciudadanía gradual*, según el cual se reconoce que los diferentes actores políticos mantienen unas relaciones activas y pasivas con el poder; que estas relaciones son de carácter variable y de diferentes intensidades según su posición; y que en ellas se establecen grados de sometimiento que generan a su vez, en lógica democrática de autogobierno, grados de titularidad de poder. La ciudadanía gradual parte de los criterios base de nacionalidad y ciudadanía clásicos y los integra para que converjan y



describan los distintos vínculos que hacen del pueblo un concepto dinámico ajustado a su realidad social. Se trata, esto es, de un criterio amplio que incluye en el pueblo a las personas amparadas por la carta de nacionalidad obtenida en cumplimiento de los requisitos establecidos por cada Estado, con lo cual se supera cualquier restricción por causa de género, edad, nivel social e, incluso sanciones penales. Al mismo tiempo, una actualización del criterio de ciudadanía clásica permite trascender los lazos nacionales hacia grupos comprendidos en una sociedad multicultural y multinacional, más allá de restricciones puntuales que pudieran tener determinado derechos políticos, cobijando así, en ciertos casos, también a las personas extranjeras, para que en algunas materias y en determinadas circunstancias condicionadas por su residencia, se ubiquen en la misma posición y vinculación normativa que cualquier residente nacional. Asimismo, la actualización del criterio de ciudadanía clásica permite modular la ciudadanía de las personas nacionales residentes en el extranjero, en función de su tiempo de ausencia y del tipo de elecciones de que se trate.

Lo anterior determina que, en lógica democrática, la asignación de la soberanía popular implique que el poder político esté asignado a todas y cada una de las personas que componen el elemento humano del Estado llamado, en abstracto, pueblo, pero que en concreto se traduce en un conjunto de personas con relaciones graduales de ciudadanía y caracterizadas por el pluralismo. Ello significa que si el poder se concreta en normas jurídicas, es el pueblo, en su complejidad, quien debe concurrir a dictar el Derecho. Por lo tanto se hace fundamental el acto de participación, en el sentido de que las personas que integran el pueblo participen en la configuración del ordenamiento jurídico que les gobierna, todo ello como un presupuesto de autogobierno que permite legitimar el poder.

La participación se configura en la democracia como un derecho individual que es causa y consecuencia del ordenamiento jurídico y de la democracia misma. Así las cosas, la idea abstracta de voluntad general se manifiesta, en la realidad, a través de la actuación conjunta de las distintas partes que concurren con sus participaciones individuales, por lo que la participación política se convierte en la *praxis* de la soberanía popular. Entonces, el pueblo se aparta de la comodidad (y sobre todo del sometimiento) de ser sujeto pasivo, para lanzarse hacia el efecto de la libertad política de autogobierno que implica participar en la

configuración de las normas jurídicas directamente o a través de la función legislativa institucionalizada.

En este orden de ideas, la democracia reconoce el pluralismo social y, a la vez, la igualdad política que se expresa en el mismo derecho a participar en la configuración del poder. Así, la participación política encuentra dos escenarios de manifestación: uno individual (podría decirse privado) en el que cada persona tiene unos intereses precisos, y uno colectivo (público) de encuentro de estos intereses expresados participativamente en condiciones de igualdad. Con ello la igualdad política determina que las participaciones concurren horizontalmente, sin que ninguna de ellas pueda imponerse sobre las otras, por lo que la única alternativa posible para ejercer el poder en congruencia es a partir de las decisiones por consenso.

El consenso democrático, cabe aclarar, no parte de la idea de que todas las partes del pueblo deban estar de acuerdo en todas las materias como requisito para adoptar las decisiones jurídicas. Todo lo contrario, se aleja de la unanimidad *ex ante* y reconoce el disenso que implica el pluralismo y sus intereses dispersos, sobre el cual se construye la unanimidad *ex post* en la que se reconcilian las participaciones en una decisión que las integre todas. Es lo que se denomina el *consenso integracionista*.

La complejidad del consenso integracionista, que responde a la de la misma sociedad, requiere la intención común y un proceso de construcción en el que se haga posible la expresión de la participación fundada en las características propias del pueblo. Es decir que, en primer lugar, es preciso que el ejercicio del poder parta de la intención de lograr acuerdos, que se comparta el objetivo de la reconciliación de las participaciones. Para ello, y en segundo lugar, se deben encontrar en un proceso de racionalidad dialógica con base en (i) la comunicación como escenario de encuentro en el que cada participación sea oída y oiga a las demás, de modo que los intereses dispersos sean mutuamente conocidos; (ii) la sectorización de los intereses dirigida a resolver la complejidad social en la que la comunicación y la búsqueda del consenso esté organizada a partir de intereses relacionados temáticamente; (iii) la deliberación racional basada en sujetos dispuestos a argumentar y escuchar, convencer y ser convencidas/os; (iv) la limitación jerárquica del ordenamiento jurídico; (v) el consenso como base de nuevos consensos, con lo cual cada consenso

alcanzado goza de vinculatoriedad jurídica como presupuesto dado hacia nuevos consensos; y (vi) la creatividad, para así plantear nuevas y múltiples respuestas, soluciones impensadas construidas como punto de encuentro de las distintas y ásperas esquinas sociales, una reflexión atenta y sincera que haga frente otra de las cualidades humanas: la obstinación, que por lo general conduce a la soledad —antítesis de la democracia—.

Este proceso de construcción de decisiones normativas tiene su principal expresión en la función legislativa, que es el escenario del ejercicio del poder que se aborda en la presente investigación. Ya en la propia configuración orgánica del Estado se encuentra una dificultad inicial, relacionada con la misma pluralidad y complejidad del pueblo en el contexto de las dimensiones de las sociedades modernas. En tal sentido, si bien las constituciones modernas han optado por establecer que la soberanía popular se puede ejercer directamente o a través de la figura de la representación, es la segunda de estas fórmulas la que se ha consolidado como la vía preponderante y ordinaria de expresión del poder. De ello se deriva una paradoja, en el sentido de que la forma denominada autogobierno se expresa principalmente a través de la intermediación, como si el mismo constituyente reconociera la impracticabilidad de la forma de gobierno elegida y recurriera a la institución representativa.

Ahora, lo que resulta realmente paradójico es que la representación, en tanto principal forma del ejercicio democrático, no sea una figura propia de la democracia que se haya configurado a propósito para superar su dificultad pragmática. Por el contrario, la representación, como institución política, tiene su razón de ser en otros tiempos y otros sistemas de configuración de la titularidad y ejercicio del poder bien distantes. En efecto, la aparición política de la representación hacia el final de la Edad Media tuvo como propósito justificar el absolutismo monárquico que empezaba a ser cuestionado con el fortalecimiento del parlamento inglés, en el sentido de que el monarca que cuidaba de la sociedad era su representante. A su turno, la creación de la Nación como un ente abstracto e indefinido en el que en la Francia revolucionaria se ubicara la soberanía también hizo uso de la representación para justificar que una nueva clase social burguesa se hiciera con el ejercicio del poder a nombre de ese ente creado. Por su parte, la decisión de incluirla en la primera democracia constitucional, la democracia estadounidense, estuvo precedida de discusiones sobre el ejercicio directo del poder como garantía de libertad política, con argumentos que

daban cuenta de la impracticabilidad de la democracia directa. Finalmente se impuso el individualismo y la defensa a la propiedad, para lo cual la representación se presenta como un mecanismo de intersección con el escenario político que permite a los individuos ejercer su libertad privada sin intromisión del Estado, encargándose de llevar los intereses particulares a un escenario donde confluyen unos con otros para construir el *bien común*.

En adelante, los procesos de constitucionalización en las democracias que siguieron a la estadounidense no se detuvieron en este tipo de reflexiones sobre su conveniencia o finalidad. La inclusión de la representación se va dando por sentada como un presupuesto imprescindible para hacer frente a las dimensiones y complejidades sociales, sin mayor atención a su vinculación con los presupuestos democráticos de titularidad y ejercicio del poder. Lo que, en definitiva, ha conducido a que la representación termine por ser, de nuevo, una herramienta para justificar electoralmente el ejercicio del poder a cargo de un grupo reducido en cabeza de los partidos políticos, sin que pase por un examen de la efectiva participación del pueblo.

En este punto, una relectura de la institución representativa a la luz de los presupuestos democráticos conduce a esclarecer su concepto. Aunque resulta imprescindible la aproximación desde el derecho privado como una expresión derivada del contrato de mandato, en sentido político, la representación está asociada a un concepto aglutinador de la sociedad, y atraviesa distintas perspectivas, como pone de manifiesto el estudio realizado al respecto por Hanna PITKIN. Sin embargo, ninguna de las aproximaciones que ofrece la doctrina responde a las exigencias de la democracia en términos de pluralismo, intereses dispersos y participación política encaminada a construir consensos integracionistas. Así, la *representación formalista* se limita a definir la relación representativa a partir del acto de autorización, por lo que, en principio, cualquier sujeto podría ser representante y cualquiera su actividad de representación, bastando para ello un acto de autorización. En tal sentido, el acto electoral como autorización es suficiente, aunque su ejercicio no se atenga a los presupuestos de la democracia, lo que permitiría que fuera utilizada para dar lugar a cualquier forma de gobierno distinta. En relación con la *representación descriptiva*, su preocupación de que el órgano representativo sea un reflejo del representado implica un preconcepción sobre esa semejanza, preconcepción que suele plasmarse en un sistema electoral proporcional que traslada al Legislativo la división geográfica del electorado, y que puede

llegar a ser tan complejo como arbitrario a la hora de definir el pluralismo social y los intereses como un aspecto meramente territorial; por lo demás, aunque se logre una traducción descriptiva completa, ello no asegura una actuación favorable a los intereses de las personas representadas, pues no se presta atención aquí a la calidad de las personas representantes, ni a sus capacidades para “representar”. Por su parte, la *representación simbólica* se dirige a identificar las ideas y conceptos que caracterizan a una sociedad, como aspectos que deben llevarse al terreno de la representación para construir desde allí las decisiones generales; lo cual se sitúa de plano en el terreno de la asimilación del pueblo a conceptos únicos y homogeneizadores, como rezago de la idea de soberanía nacional que no coincide con elementos características del pueblo. Finalmente, una postura construida en torno a la actividad representativa propiamente dicha, como es el caso de la *representación en el actuar por*, establece que la finalidad de la representación es suplir al sujeto representado; sin embargo, esta fórmula queda de nuevo sujeta a la arbitrariedad de qué se entienda por *actuar por*, según se entienda por tal una mera sustitución, la obligación de cuidar de los intereses de las personas representadas, o la subordinación a un encargo dado.

Si bien estas visiones de la representación no son del todo descartables, y pueden aportar elementos complementarios útiles a la realización de la democracia en su manifestación indirecta, todas ellas omiten que la razón de ser de la representación es meramente instrumental, para hacer frente a las grandes dimensiones y a la complejidad social, pero, en todo caso, con el propósito de que el pueblo ejerza el poder. Omiten, esto es, que la representación debe orientarse a llevar al escenario legislativo el conjunto de intereses que dan cuenta del pluralismo, con la finalidad de que sean integrados en la construcción de las decisiones normadas. Así, una necesaria *representación de intereses* se basa en la lectura social y la trasmisión de esos intereses a través de las personas con las calidades apropiadas para llevarlos al legislativo e integrarlos en consensos integracionistas.

Ahora bien, un análisis integral de la institución representativa exige que, además de identificar el sujeto representado y la función misma, se tenga en cuenta al sujeto representante y su presencia institucional desde la constitucionalización de la democracia, muy concretamente a través de los partidos políticos. Éstos se han consolidado como los administradores de la representación y en cierta medida su presencia y protagonismo parecen una obviedad en el funcionamiento de la representación política. Sin embargo,

también son una institución ajena a la democracia, una institución que surgió de las luchas por el poder en el seno del Parlamento inglés en el siglo XVII y, posteriormente, se consolidó en distintos sistemas de gobierno hasta llegar a la democracia moderna. En ésta, los partidos han mantenido la lógica heredada de su pasado, al formular programas de gobierno que aspiran a seducir al electorado con la finalidad de lograr más escaños para poder tener mayor posibilidad de decisión en los órganos representativos, hasta el punto de imponerse como el grupo mayoritario y dominante. Así las cosas, los partidos políticos han acompañado el desarrollo de la lucha de clases y grupos de poder desde el sistema monárquico hasta ser protagonistas en los regímenes totalitarios del siglo XX, cada uno enfocado en imponerse como medida de pensamiento y gobierno total. Actualmente se mantienen como importantes fuerzas electorales que, lejos de responder a la etimología de la palabra y ser parte de la voluntad general, representando parte de los intereses sociales, están orientados a conformar en sí mismos la voluntad general y, por tanto, definir las políticas y medidas normativas gobernantes.

Así pues, como sucedió con la representación, los partidos han tenido una presencia política sin solución de continuidad en el pasado predemocrático, en los procesos de constitucionalización, en los regímenes totalitarios que negaron la misma democracia y en tiempos actuales. Todo ello indica que el diseño de la representación basada en el partidocentrismo conduce a que la dinámica representativa se desenfoque de los intereses sociales hacia los intereses partidistas. Lo cual, por otra parte, contrasta con la escasa regulación jurídica de estas instituciones que, a partir de un marco apenas descriptivo, gozan de un amplio campo de acción en relación con su actividad representativa, la configuración de los programas, la responsabilidad política, la vinculación social, etcétera.

No existe pues una clara sincronía teórica entre los presupuestos democráticos y la representación. En particular, los partidos políticos se distancian de ser partes en la conformación de la voluntad general, como canales que permitan llevar la complejidad, heteronomía, el pluralismo social y los intereses dispersos a participar en la construcción de las decisiones normativa. Por el contrario, la representación partidista evoca una lógica de lucha por el poder a partir de una representación en sentido formal que ubica a la ciudadanía como un órgano electoral de autorización para que uno o algunos partidos se encarguen de dominarle.

El anterior desconocimiento de la igualdad política y de la libertad que concede el autogobierno normativo reclama una democratización de la representación política, tanto en la configuración teórica en tanto mecanismo de intermediación de la participación de los intereses dispersos, como a la hora de establecerse requisitos democráticos para la conformación y actuación de los partidos políticos. Ello no implica de modo alguno una propuesta irreverente y quizá insensata dirigida a abolir o refundar estas instituciones; más bien significa una adecuación de lo existente a los conceptos basilares de soberanía popular y participación política, lo cual parte de un simple pero significativo orden de las palabras: pasar de la expresión *democracia representativa* a la de la *representación democrática*. Es el mecanismo de ejercicio el que, en todo caso, debe configurarse y expresarse con base en los presupuestos de la forma de gobierno.

Bajo este orden de ideas, la descripción de los componentes de la democracia realizada en la Primera Parte de esta investigación, y de la representación administrada por los partidos políticos analizada en la Segunda, van más allá de la mera teorización para adentrarse en la práctica. La Tercera Parte se dirige así al escenario constitucional de Colombia, a efectos de determinar hasta qué punto la representación permite garantizar el derecho a la participación política como presupuesto del ejercicio con contenido democrático. Para ello, el modelo constitucional colombiano, con el cual el autor de estas líneas tiene una relación de nacionalidad y residencia, ofrece un contexto jurídico adecuado en el contexto de las democracias latinoamericanas de finales del siglo XX, con alta influencia del ordenamiento español. En él se reconoce con claridad el principio democrático en términos de titularidad y ejercicio, mediante la cláusula del artículo 3 CPC, que establece: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

En tal sentido, la Constitución de Colombia ubica diáfananamente la titularidad del poder político en el pueblo, el cual se describe en términos pluralistas desde el preámbulo, en la declaración de principios del Estado (artículo 1 CPC), en el reconocimiento de la diversidad a lo largo del articulado y, especialmente, en el principio de igualdad (artículo 13 CPC) como parámetro de integración y de no discriminación. A su turno, el ejercicio del poder también se constitucionalizó a partir de la consagración del derecho a la participación, al

cual se le dio, además, el rango de fundamental. En efecto, la participación política es uno de los conceptos que acompañan el mismo proceso constituyente como elemento que se reclamaba para la construcción de una nueva Constitución y al que, una vez proclamada en 1991, ésta otorga una gran importancia como eje axial de la democracia. La participación adquiere, entonces, la condición de valor, al incluirse en el preámbulo en tanto marco de referencia para garantizar un orden político, económico y social justo, como un principio fundacional del Estado en el artículo 1 y como un derecho fundamental en el artículo 40.

En particular, al reconocerse la participación como un derecho fundamental, se le atribuyen las características propias de esta categoría normativa en el sentido de: (i) ser normas de carácter supremo, que por ello determinan la validez del resto del ordenamiento y son de aplicación preferente; (ii) definir los aspectos del individuo como soberano que hace posible el principio democrático, desarrollando y positivizando así el concepto de dignidad humana; (iii) ser límites e instrumentos de control respecto de la actuación de los sujetos públicos y privados, así como directivas de optimización para los poderes públicos; (iv) ser objeto de aplicación directa sin necesidad de regulación legislativa posterior; y (v) gozar de protección jurisdiccional. Todo ello pone en evidencia la relevancia que esta tipología de derechos, especialmente y en lo que aquí nos concierne la participación política, tienen para la concepción del ser humano dentro de un sistema democrático y su correspondiente juridificación. En un ciclo autoreferencial, la democracia se configura a partir del concepto del ser humano titular de derechos para que, en cuanto pueblo, exprese su voluntad soberana en términos de libertad e igualdad, y así, posteriormente, consagrar en la Constitución los derechos fundamentales que, de forma correspondiente, permiten a sus titulares reconocerse y expresarse como partes del pueblo soberano.

El derecho a la participación política, entonces, tiene un carácter especial en la configuración del sistema democrático como condición política individual que permite el proceso de constitucionalización y la consagración de los derechos fundamentales. La participación hace posible que la primera norma jurídica —la Constitución— sea el resultado del proceso democrático en el que la participación individual legitima la voluntad general. Así las cosas, la consagración del derecho a la participación como un derecho fundamental en la Constitución colombiana parte de dos premisas consustanciales. Primero, que el derecho a la participación, en cuanto es reconocido como un derecho fundamental,



comparte las calidades anteriormente descritas. Y, segundo, que dentro del proceso democrático que termina por juridificar y justificar a los derechos fundamentales, la participación es, ex ante, la expresión activa del ejercicio del poder que legitima la Constitución y, ex pos, la garantía que permite la continuidad del principio democrático.

Por consiguiente, los mecanismos puntuales por los cuales se expresa la participación en el ordenamiento colombiano, bien sean directos o indirectos, deben estar en concordancia con estas lógicas y con el contenido concreto del derecho consagrado en el artículo 40 CPC en los siguientes términos:

“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

Como se observa, la configuración constitucional del derecho parte de las ideas que sustentan el principio democrático. Así pues, el artículo 40 CPC determina que el derecho a participar tiene una titularidad amplia que no se restringe a algunos de los contenidos de nacionalidad y ciudadanía clásicas, sino que más bien admite la aplicación de la ciudadanía gradual como presupuesto para acceder a los mecanismos concretos de participación; una

participación, asimismo, que no se agota en una actividad puntual de carácter directo o indirecto.

Por un lado, tal amplitud de la titularidad que en abstracto tiene el derecho a la participación para no hacer exclusiones absolutas, y que surge de la concepción general de soberanía popular, resulta relativizada posteriormente en términos de ciudadanía gradual, con base en la cual a cada grado de titularidad ciudadana corresponden ciertos escenarios para participar en el poder, es decir, para participar a través de los distintos mecanismos de participación a los cuales cada persona tiene acceso. En tal sentido, la Constitución y el ordenamiento derivado establecen razones de nacionalidad, residencia, edad, incompatibilidades por cargos públicos, sanciones penales, entre otras, que definen los distintos grados de ciudadanía según los cuales se habilitan, o no, los mecanismos de participación. En tal sentido, mecanismos participativos como el sufragio se encuentran relativizados en el ordenamiento colombiano con base en una ciudadanía gradual que determina que las personas extranjeras puedan participar en ciertas elecciones, como las del orden territorial, pero no en las nacionales; que menores de edad tengan su derecho de sufragio suspendido de manera general hasta alcanzar los 18 años; o que la residencia en el exterior defina restricciones fácticas derivadas. Ello sin perjuicio de la posibilidad de acceder a otros derechos participativos y ejercerlos de manera directa, o incluso de poder establecer relaciones representativas en la rendición de cuentas o en la solicitud de información sobre la gestión de determinada autoridad.

Así las cosas, la ciudadanía gradual permite extender el concepto genérico de participación política como expresión del ejercicio de la soberanía popular a escenarios y mecanismos que antiguamente siquiera se imaginaban, o se encontraban vetados totalmente para ciertas personas, y que ahora son asequibles sin atender a un concepto absoluto de titularidad de todo o nada. Se trata de un derecho que atiende a los vínculos políticos de cada sujeto con el Estado y que, en conformidad con ello, establece los escenarios habilitados a participar según la gradualidad de la ciudadanía.

Por otro lado, el derecho a la participación consagrado en el artículo 40 CPC tiene un alcance irrestricto conforme al principio democrático establecido expresamente en el artículo 3 CPC. Esto lleva a que la participación del pueblo como titular del poder se

manifieste en escenarios de participación directa e indirecta a través de representantes. Probablemente sea en la segunda donde, por su carácter protagónico en los Estados modernos, la participación del pueblo sea más determinante de que las decisiones normativas cotidianas estén legitimadas democráticamente. Sin embargo, desde la consagración del derecho fundamental en el artículo 40 CPC, es posible observar que en el ordenamiento colombiano hay una significativa inclinación a relacionar la participación con su expresión directa. Sucede así que los mecanismos que enumera la disposición a modo indicativo tienen una expresión principalmente directa; posteriormente, el artículo 113 CPC al indicar mecanismos de participación se refiere al voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; e incluso la Corte Constitucional ha indicado que los mecanismos de participación directa son una forma de expresión de la soberanía popular por medio de la cual se articula la representación con la participación del pueblo.

Lo anterior llevaría a ubicar la participación en terrenos de la soberanía popular y a la representación fuera de ella, con lo que, además de implicar una contradicción con el principio democrático que reconoce las dos manifestaciones del ejercicio del poder, significa una desproporcional confianza en unos mecanismos de participación tan fastuosos como excepcionales y limitados. Y es que los mecanismos directos se basan en una idea de pueblo como abstracción unitaria que eventualmente es convocado para que la mayoría decida por todo él. Para ello, las formas directas de decisión por antonomasia, como el referendo o el plebiscito, recurren al instrumento del voto, a la imposición de la mayoría sobre una norma o una política determinada, sin posibilidad de deliberación o de integración de las diferencias. De este modo, la participación del pueblo en la mayoría de estos mecanismos se reduce a una facultad electoral para aprobar o desaprobar, que se ejerce en un acto concreto, en la individualidad del voto, en un escenario de reflexión personal, en el que la participación se restringe a la posibilidad de decir sí o no.

Sólo en el cabildo abierto y, en cierto sentido, en la consulta popular, la idea participativa se acerca más a la de una participación en sentido democrático. Al menos, se asume el criterio territorial, el gremial o el sectorial, para identificar un grupo de intereses, e incluirlos en una decisión que podría afectarles. Hay que tener en cuenta, con todo, las limitaciones de estos mecanismos. De una parte, la consulta si bien se ha llevado a planos específicos de

impactos territoriales o ambientales de decisiones de las autoridades públicas en los que las minorías afectadas pueden intervenir, no deja de lado el protagonismo del principio mayoritario concretado en la expresión disyuntiva del voto; de la otra, el cabildo abierto requiere de la iniciativa voluntaria de la autoridad pública.

Así las cosas, no obstante la innegable aportación que hacen al alcance del derecho a la participación para ciertos escenarios el pueblo pueda tomar decisiones normativas directamente, el carácter esporádico e irreflexivo de los mecanismos de participación directa los ubica lejos de permitir la realización completa del principio democrático en términos de participación de intereses dispersos y de consenso. Todo ello al margen de que, además, y en todo caso, su operatividad depende de escenarios representativos. En efecto, en la medida en que la representación interviene de manera importante en los mecanismos directos, como sucede con el referendo o el plebiscito, referentes históricos de la actuación directa del cuerpo gobernado en los que es necesario que previamente se tramiten leyes en las que el órgano legislativo los ponga en marcha, se desnaturaliza su característica *directa* y, en su lugar, se definen como mecanismos de participación *semidirecta*.

Con todo, no es posible escindir representación y participación, en el sentido de que solamente en esta última actúa el pueblo. Más allá del hecho de que en cualquiera de los casos de participación hay una intermediación representativa, no puede pasarse por alto un presupuesto de principio: que la representación es una expresión del ejercicio del poder del pueblo, por demás la principal y cotidiana, por lo que negar al pueblo como su titular significa negar la democracia declarada en la Constitución y transmutarla en una forma de gobierno distinta en la que pocas personas gobiernan al pueblo, con autorización electoral.

En este orden de ideas, la real aplicación de un examen democrático del ejercicio del poder reside en su faceta indirecta a través de la institución representativa. Es allí donde corresponde verificar el cumplimiento del mandato jurídico constitucional establecido, primero, en términos generales en el preámbulo y el artículo 1 CPC, que declaran la forma democrática, y luego, específicamente, en el artículo 3 CPC al indicar que la soberanía la ejerce el pueblo directa o indirectamente a través de representantes.

Bajo estos términos, la representación política es la institución que permite la presencia permanente del pueblo en las decisiones normativas dentro del órgano legislativo y que, por ende, permite la realización de la *democracia participativa institucionalizada* dirigida a garantizar el derecho fundamental a la participación consagrado en el artículo 40 CPC, en razón a la inclusión de los intereses dispersos en el órgano legislativo y la construcción de consensos integracionistas.

Es, sin embargo, en este proceso de institucionalización en que la representación en el sistema Colombiano —y que no es aislado dentro de los Estados modernos— refleja una serie de déficits participativos que ponen en riesgo la realización del principio democrático, en el sentido de que sea el pueblo quien ejerza el poder, aunque lo haga por intermediación a partir de la conformación y actuación del órgano destinado para tal efecto: el Congreso. En efecto, la práctica de la figura representativa se ha dirigido, más que a la realización de los presupuestos democráticos institucionales, a reproducir anacrónicamente las lógicas originales de la representación en una concepción formalista en la que el sistema electoral funciona como una mera autorización mayoritaria, lejos de perseguir la integración pluralista de intereses dispersos en condiciones de igualdad. Asimismo, los partidos se han concentrado en la lucha del poder dejando de lado la función de representación de intereses particulares para, en su lugar, imponer programas absolutos. Todo ello lleva a que estas mismas lógicas se reproduzcan en el ejercicio de la actividad legislativa en la que la preponderancia del principio mayoritario sacrifica una deliberación que integre participaciones disímiles en consensos.

En relación con la conformación del órgano legislativo, la deficiencia democrática parte de la propia configuración constitucional del sistema electoral, que ha optado por una fórmula proporcional con preponderancia del factor cuantitativo mayoritario y de la competitividad por el poder. Es decir que la composición del Congreso la determina la fórmula de *a más cantidad de votos más cantidad de escaños asignados*. Esto trae como consecuencia dramática que se rompa el principio de igualdad política, en la medida que habrá unos sectores con mayor participación en el órgano legislativo que otros. Así, el voto, que en principio es un mecanismo de participación neutral, resulta ser una expresión solitaria e irreflexiva con un propósito numérico y competitivo, parte de una sumatoria para la repartición de curules.

En el mismo sentido, el sistema de contabilización del voto que diseña la Constitución a partir de las circunscripciones territoriales conduce a una lectura limitada y excluyente de la representación de los intereses sociales, presuponiendo una homogeneización de cada territorio, que excluye las diferencias en su interior. Ello, en todo caso, no se resuelve con la inclusión que hace la Carta de circunscripciones especiales destinadas a comunidades indígenas, afrodescendientes y a quienes residen en el exterior. Son éstas condiciones diferenciadoras insuficientes, que excluyen otras manifestaciones étnicas y otros intereses concretos que también se pueden hallar en condiciones de minoría por distintos aspectos como, por ejemplo, el género o alguna actividad gremial (deportistas, artistas, población campesina, etc.); lo que, en todo caso, desconocería los subgrupos y posiciones diferenciadas en su interior.

Por otra parte, en lo relativo a las candidaturas que los partidos políticos presentan en cada circunscripción, la Constitución no hace una regulación muy precisa que establezca requisitos participativos. Ante tal libertad, estos grupos han mantenido una tradicional competitividad electoral ajena a las necesidades y exigencias democráticas de representación. Así, en lugar de ser canales de institucionalización de los intereses dispersos en la sociedad, de cara a llevarlos al órgano legislativo para que se encuentren con otros en la deliberación que conduzca a normas jurídicas, los partidos, fieles a su tradición predemocrática, han mantenido unas propuestas basadas en programas totalizadores, en los que toman posturas definitivas sobre las distintas materias de relevancia electoral a partir de una ideología base, generando una frontal disputa con los programas, también totalizadores, de los demás partidos. Con ello cada uno pasa a proponer, desde su esquina, una fórmula definitiva de gobierno que excluye al resto, y que con ella pretende hacerse con la mayor cantidad de votos que le permita la mayor cantidad de escaños en el Congreso. Así pues, las personas deben elegir entre posturas diferentes, y muchas veces opuestas, no obstante que puedan estar de acuerdo con varios de los puntos de uno y otro partido.

En el mismo sentido, la proposición que, en listas electorales, cada partido hace de las personas que pretenden ocupar los escaños en el Legislativo, ha terminado por institucionalizar legalmente un sistema de listas cerradas que no establece de forma

imperativa la Constitución, cuya normatividad, si bien se refiere a estas últimas, no proscribiera la posibilidad de usar un sistema de listas abiertas que permita al electorado elegir a personas de diferentes listas. Ello permitiría elegir de manera múltiple entre varios partidos políticos, como, de hecho, son múltiples los intereses individuales y sociales.

Esta situación tampoco encuentra solución en los mecanismos de democracia interna de los partidos, en los cuales no se persigue conformar órganos directivos y organizar las listas a partir de una dinámica de inclusión de intereses dispersos. En ellos se reproducen los mecanismos de elección mayoritarios que rigen el sistema electoral general, con lo cual las listas tampoco encuentran en los nombres que las componen una vinculación con distintos intereses que permita al electorado destacar, de cada partido, los matices en relación con el programa. Por lo contrario, cada persona termina siendo una cara distinta de una misma propuesta.

Lo anterior petrifica la lectura de la representación en la que los partidos políticos se presentan como propuestas totalizadoras que buscan, a partir del principio proporcional cuantitativo, hacerse con la mayor cantidad de escaños en el Legislativo para potencializar el poder de decisión o, mejor, el poder de imposición. Todo lo cual determina que una vez conformado el Congreso, resulte impensable la construcción de consensos integracionistas que permitan la expresión normativa de la *voluntad general*. Pues, en la medida en que el mandato constitucional establece que las decisiones legislativas deben ser adoptadas por un sistema de mayorías, se hace innecesaria la comunicación, deliberación y el objetivo de acuerdos. Todo lo más se imponen dinámicas negociadoras. De este modo, la configuración numérica desigual se traduce en desigualdad de participación y de poder de decisión. Por lo tanto, se hace posible que las decisiones sean tomadas con carácter previo a cada debate, a partir de un esfuerzo político, no de integrar intereses, sino de sumar votos.

## Capítulo noveno

### EPÍLOGO

La investigación adelantada parece llegar un callejón sin salida de conclusiones pesimistas. Y si bien ello no deja de ser de alguna manera así, la intención no es la lamentación estática o la de descreer de la democracia. Todo lo contrario. Las líneas precedentes son un punto de inicio. Significan abordar un problema intuitivo y crítico sobre la crisis de representación en términos teóricos, a fin de sentar bases serias sobre categorías conceptuales como la ciudadanía gradual, los intereses dispersos, las participaciones encontradas, la reconciliación y el consenso integracionista, entre otras; todo ello con el fin de hacer una evaluación del ejercicio del poder, especialmente de la representación política. Esta evaluación teórica, trasladada a la práctica en el caso concreto del modelo constitucional colombiano, permite llegar a conclusiones sobre los aspectos jurídicos en los que puede radicar el déficit democrático y, por tanto, la crisis representativa tan mencionada por estos tiempos.

Este punto de inicio permite, entonces, una mirada al futuro, de forma que, si bien el objetivo de estas páginas ha sido identificar los aspectos en donde se percibe un déficit democrático, queda espacio para lanzar propuestas de ajuste. Lejos de adoptarse una postura recalcitrante y abolicionista, se trata de reconstruir lo existente. En este sentido, a continuación se lanzarán algunas ideas basadas en los conceptos trabajados y que permitan ir reflexionando sobre propuestas generales e inacabadas para ser también repensadas y, por qué no, llevadas a soluciones jurídicas en ordenamientos más o menos cercanos al colombiano. Todas esas, se insiste, como una proyección de ideas embrionarias y esquemáticas presentes entre líneas, que permitan sugerir algunas soluciones a los problemas identificados, pero que, en todo caso, merecerán ser tratadas, en el futuro, cada una a profundidad.

Para empezar, debe tenerse en cuenta que la principal causa de la incompatibilidad entre la configuración democrática del Estado y su manifestación principal a través de la institución representativa no responde a la configuración jurídica constitucional de la democracia misma, sino a la lectura heredada de la representación. Por lo tanto, es necesaria una relectura a la hora de enfrentar cualquier crisis representativa, en el sentido de ordenar los



conceptos y las exigencias para transitar desde la, mal llamada, *democracia representativa*, hacia la *representación democrática*, de tal manera que sea posible que el pueblo participe en el ejercicio indirecto del poder. Se trata, esto es, de iniciar un proceso de *participatización de la representación política*.

En este sentido, la primera propuesta derivada del análisis hecho en esta investigación está dirigida a hacer un replanteamiento teórico de la naturaleza de la representación como una herramienta que permita, más que propósitos pragmáticos de *governabilidad*, que la democracia se realice en los términos de participación igualitaria de los intereses dispersos en la conformación del Derecho. Se trata de apuntar hacia una democracia en serio, lo que implica tomarse en serio el concepto de pluralismo y en serio el derecho a la participación. Todo ello no puede apuntar sino al cuestionamiento del concepto mayoritario como eje central en el ejercicio del poder actual.

En este contexto, resulta necesario asumir un concepto de titularidad del poder asociado al de ciudadanía gradual que permita, por una parte, incluir el universo de los intereses dispersos en la sociedad y, de la otra, garantizar el derecho a la participación de quienes por sus vínculos políticos con el Estado están habilitadas/os para hacer parte de las decisiones jurídicas que les afectan en la lógica de autogobierno. Ello no tiene otro resultado que ampliar el concepto de participación hacia terrenos flexibles que desbordan requisitos estáticos y absolutos, por tanto ajenos a la configuración del pueblo, desde la nacionalidad o la ciudadanía marshalliana.

Desde este punto, corresponde a las instituciones representativas llevar los intereses de esa ciudadanía gradual al escenario legislativo para que, en condiciones de igualdad, puedan ser integrados en consensos deliberativos. Lo cual parte de armonizar el sistema electoral y el funcionamiento interno del órgano legislativo. Es decir, que los mecanismos de elección de representantes tengan en cuenta la estructura interna del Legislativo y su funcionamiento, toda vez que van a desempeñar un rol concreto en el ejercicio legislativo en relación con la representación de los intereses sociales. Así las cosas, el sistema electoral debe sustentarse en una idea que parece obvia: que su función es integrar las cámaras legislativas y en este sentido responder a su organización.

Bajo tal supuesto, la cuestión a tener en cuenta es que, si el órgano legislativo está conformado por comisiones temáticas, el sistema electoral debe, a su vez, estar destinado a tal propósito y con los mismos criterios. En este sentido, la configuración de las comisiones y los temas asignados a las mismas determinan una guía sobre los intereses trascendentales para la sociedad, como pueden ser los asuntos constitucionales, la hacienda pública, el orden público, las relaciones exteriores, la educación, la cultura, el medio ambiente, etcétera.

Ahora bien, no sobra advertir que el dinamismo social puede conducir a que algunos de los temas dejen de perder trascendencia para una sociedad, o que, por el contrario, se reclame la inclusión de temas emergentes que deban ser incluidos en las comisiones existentes o en comisiones nuevas. Esto, en principio, no genera una dificultad insalvable, toda vez que, como sucede en Colombia y en la mayoría de los ordenamientos, la configuración de las comisiones es un aspecto de orden legal que, aunque se trate de leyes especiales (orgánicas), tienen una posibilidad de modificación menos rígida que la constitucional.

Lo anterior pone de manifiesto el hecho de que el sistema electoral debe basarse en un criterio cualitativo que permita que los intereses relacionados con las comisiones legislativas sean el objeto de la elección, para lo cual las circunscripciones desempeñan un rol determinante. Así pues, sin ánimo de desconocer la utilidad administrativa de las circunscripciones territoriales a efectos de la contabilización de los votos, parece necesario que, además, se empiece a trabajar una idea sobre la organización de las circunscripciones en torno a los aspectos temáticos relacionados con las comisiones legislativas, de tal forma que haya bloques electorales según las comisiones a ser provistas. En este sentido, el electorado no solamente concurrirá a elegir representación territorial orientada a conformar la cámara respectiva, sea la nacional o la territorial, sino que, además, podrá decidir en relación con cada una de las comisiones.

Es en este escenario donde los partidos políticos conservan su protagonismo en la dinámica representativa, pues siguen siendo ellos los encargados de definir las candidaturas para cada circunscripción. Sin embargo, lejos de que los partidos se presenten como agrupaciones totalizadoras orientadas a luchar por el poder de gobernabilidad, deben dirigirse a ser los canalizadores de los intereses en cada una de las temáticas electorales. Así, los partidos se

presentan como organizaciones representativas de intereses concretos que definen las comisiones legislativas. De este modo, por ejemplo, de cara a la conformación de la comisión de medio ambiente, se pueden constituir partidos o comisiones dentro de algunos partidos dirigidos a representar los intereses de los grupos que propenden por energías renovables, o los de empresas extractivistas.

Lo anterior implica la especialización de los partidos en programas dirigidos a la construcción de una política específica sobre un tema específico, y que puedan presentar listas a cada una de las circunscripciones temáticas sobre las que tengan un sub-interés concreto a representar. Ello confluente en que haya voto múltiple por tantas circunscripciones temáticas, e incluso, listas abiertas en caso que la generalidad de las materias lo permita, de modo que el electorado pueda elegir en cada circunscripción un partido distinto según si, por ejemplo, en el tema tributario se tiene una postura conservadora, pero en relación con los derechos sexuales y de género, se tiene una liberal. La elección, entonces, permite una sincronía entre la conformación pluralista del pueblo y la conformación del órgano representativo.

Es de notar que es en este punto donde tiene importancia definir el sistema electoral proporcional, el cual, de mantenerse, tiene un ámbito de aplicación radicalmente distinto, pues pasa de definir *el cuántos*, a definir *el qué*. En lugar de definir proporcionalmente los escaños a los que corresponde un número de votos, lo relevante en la descripción del pueblo es, ahora, definir qué intereses integran cada circunscripción. Así las cosas, el sistema electoral asume una lógica cualitativa en función de establecer los grupos de interés que conforman las comisiones temáticas. Con lo cual, la igualdad de poder político entre las partes que componen el pueblo indica que cada interés tenga igualdad participativa en el órgano representativo, por tanto la cantidad de personas que respalden determinada posición será un argumento en el escenario deliberativo, no una mayor asignación de curules. La regla se concreta en igualdad de curules para todos los intereses, de manera que no es relevante el número cuanto que éste sea el mismo para todos.

Entonces, la conformación de las listas de los partidos tiene una relevancia capital en el sentido de que, ante el hecho de que por cada lista resulte electo un número fijo de personas, las calidades individuales de representación serán un elemento a tener en cuenta

en el acto de sufragio. Esta situación tiene una implicación al interior del partido, en el sentido que, en todo caso, todas sus decisiones deben ser tomadas en congruencia con el principio democrático, incluyendo la elección de sus representantes en una emulación de las pautas del sistema electoral general. Pero de manera particular, la proposición de las personas a integrar las listas debe estar dirigida a permitir que, dentro del interés concreto definido por la circunscripción, se promueva la participación de las distintas posturas y que la lista sea conformada a partir de mecanismos deliberativos y consensuales. Con ello, también la conformación de las listas adopta una calidad cualitativa dirigida a contribuir en la relación representativa entre la persona potencialmente elegida y el interés concreto.

Asimismo, la importancia del carácter restringido e igualitario en razón con las personas que actuarán como representantes, determina una mayor atención del electorado en relación con quiénes se postulan para representar el interés concreto defendido por el partido. Por lo tanto, se hace imperativo un sistema de listas con voto preferente que permita que se genere una relación más estrecha entre el sujeto representado y el representante, lo que en el ejercicio de la actividad legislativa se puede traducir en mayor comunicación e incluso control.

En este orden de ideas, los resultados electorales serán un imperativo para la conformación de las cámaras, y sus comisiones. Con ello, se cierra el círculo relacional entre el sistema electoral y la conformación del órgano de representación, y nada más queda pasar a hacer un comentario sobre el proceso decisorio. En este, como se puede presumir, se facilita la aplicación del proceso basado en la construcción del consenso integracionista, toda vez que la ausencia de mayorías preestablecidas empuja a los miembros a deliberar en condiciones de igualdad, en donde el consenso tenderá a ser una necesidad y una exigencia del derecho a la participación en condiciones iguales que determina que las normas jurídicas sean expresión de la voluntad general expresada en la concurrencia del pueblo en su integralidad.

Lo anterior no obsta para que en ciertos casos se puedan aplicar medidas excepcionales de mayorías para determinadas decisiones puntuales. Tal situación, en todo caso, no implica una significativa alteración del principio de igualdad y de la institución del consenso integracionista cuando el órgano legislativo está conformado en términos de igualdad, pues resulta tolerable democráticamente que algunos grupos sociales cedan en ciertas ocasiones y

otros más adelante. Ello no por la imposición de mayorías estáticas, sino con ocasión del dinamismo comunicativo.

Para finalizar, una lectura democrática del ejercicio del poder no puede apartarse del elemento de continuidad. El poder se ejerce permanentemente y esta es la razón de ser de la figura representativa como un mecanismo para que el pueblo ejerza el autogobierno de forma continua. Entonces, resulta impensable cualquier idea que proponga la acción intermitente del pueblo solamente cuando ejerce mecanismos directos o en escenarios electorales. Titularidad y ejercicio son calidades permanentes, sin solución de continuidad. Esta continuidad, pues, determina que, si bien la representación permite solventar una complejidad pragmática de la participación cotidiana, en todo caso, la ciudadanía no se desprende de su empoderamiento con el encargo representativo. En tales términos, la cualidad de ciudadanía activa en estas líneas examinada explica que la condición del pueblo como gobernante no se eclipsa con la representación, ni mucho menos le reduce a una condición pasiva exclusivamente.

Así las cosas, la relación representativa que se inicia con el acto electoral debe mantenerse continuamente durante su ejercicio más allá de los mecanismos de rendición de cuentas, a partir de una comunicación de doble vía que permita atender el carácter dinámico de la sociedad y sus intereses. Por lo tanto, el carácter cualitativo del sistema representativo requiere que la propia función de representación tenga en cuenta las temperaturas y cambios sociales que puedan afectar al interés representado. Para tal efecto, resulta determinante que, por una parte, las personas representadas ejerzan la ciudadanía activa para informarse e informar a las representantes de los contextos y sentires del grupo de interés, y que, por otra parte, esta última mantenga al tanto de su gestión a quienes representa. Todo esto ofrece cada vez menos dificultades en el escenario tecnológico actual que permite, además de amplio acceso a información y conocimiento, mecanismos de comunicación inmediata.

En todo caso, la continuidad del poder trasciende a la relación de representación en concreto, por lo que resulta necesario que el propio órgano legislativo disponga de mecanismos destinados a que la ciudadanía pueda acudir a presentar directamente información, posturas o argumentos dentro del trámite normativo. Esto, bien como un

mecanismo que permita superar problemas de comunicación con la persona representante, o como aportes útiles al debate que permitan una visión de primera mano —con un/a portavoz— de las personas afectadas por determinada problemática en discusión. En cualquier caso, esta es la esencia del autogobierno que permite evocar y actualizar la idílica, pero muy limitada, democracia nacida en la antigua Grecia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, Wolfgang. La función mediadora de los partidos. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980.
- ACKERMAN, Bruce. *Wethepeople I. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador – IAEN, 2015.
- ARAGÓN REYES, Manuel. *Temas básicos de derecho constitucional y fuentes del derecho*. Madrid: Civitas, 2001.
- ARAGÓN REYES, Manuel. La democracia como forma jurídica. *Institut de Ciències polítiques i socials*. Working papers. Núm. 32, 1991.
- ARAGÓN REYES, Manuel. Planteamiento general: partidos políticos y democracia directa. En: BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Partidos políticos y modificaciones de la democracia directa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, 2016, pp. 19-35.
- ARENDT, Hannah. En la entrevista realizada por Jean-Claude Lubtchansky, en New York, 1974. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=JlkelOijGXI> (consultada el 28 de febrero de 2013).
- ARENDT, Hannah. *La condición humana*. Buenos Aires: Paidón, 2005.
- ARISTÓTELES. *La república*, Libro III, Capítulo IV. Disponible en: [http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Aristoteles\\_LaPolitica/Aristoteles\\_LaPolitica\\_003.htm#C4](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Aristoteles_LaPolitica/Aristoteles_LaPolitica_003.htm#C4) (consultada el 24 de marzo de 2012).
- ALÁEZ CORRAL, Benito. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2006.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

- ALDRICH, John H. *Why parties? The origin an transformation of political parties in America*. Estados Unidos de América: The University of Chicago Press, 1995.
- ANZURES GURRÍA, José Juan. La eficacia horizontal de los derechos fundamentales. En: *Revista Mejicana de Derecho Constitucional*. Núm. 22, enero junio de 2010, pp. 2-51.
- ARBLASTER, Anthony. *Democracia*. Madrid: Alianza, 1992.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo. *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- ASENSI SABATER, José. La retirada del discurso de la representación política. En: PORRAS NADALES, Antonio J (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 91-118.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. Género y lenguaje. Presupuestos para un lenguaje jurídico igualitario En: *UNED. Revista de Derecho Político*, no. 73, septiembre–diciembre, pp. 71-100.
- BALLESTEROS PINILLA, Gabriel Antonio. La contaminación trasnacional. En: *Revista electrónica de derecho ambiental*, Nº. 21, 2010. Disponible: [http://huespedes.cica.es/gimadus/21/01\\_taciana\\_marconatto\\_damo\\_cervi2.html](http://huespedes.cica.es/gimadus/21/01_taciana_marconatto_damo_cervi2.html) (consultada el 14 de mayo de 2018).
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. El Fundamento de los derechos fundamentales. En: *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja –REDUR*, No. 3, 2005, pp. 41-56.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 2005.
- BAYÓN, Juan Carlos. Derechos, Democracia y Constitución. La ciencia jurídica ante el neoconstitucionalismo. En: CARBONELL MIGUEL. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.



- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. ¿Qué necesidades humanas básicas de orientación deben ser satisfechas? En: *Estudios Públicos*. 1996, núm. 63, pp. 1-54.
- BERLIN, Isaiah. Dos conceptos de libertad (conferencia dada como *inagurallecture* en la Universidad de Oxford el 31 de octubre de 1958). En: *Four essay on liberty*. England, Oxford: University Press, 1969, pp. 118-172. Disponible en: [http://cactus.dixie.edu/green/B\\_Readings/I\\_Berlin%20Two%20Concpets%20of%20Liberty.pdf](http://cactus.dixie.edu/green/B_Readings/I_Berlin%20Two%20Concpets%20of%20Liberty.pdf) (consultada el 19 de enero de 2013).
- BERLIN, Isaiah. Entrevista con Isaiah Berlin. *A Parte Rei: revista de filosofía*. Núm. 70, 2010, Disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/berlin70.pdf> (consultada el 20 de enero de 2013).
- BERNAL ARANGO, Felipe. *Optical antennas on substrates and waveguides*. Amsterdam: Univesity of Amsterdam, 2014.
- BERNAL PULIDO, Jaime. *El neoconstitucionalismo y la normatividad del Derecho*. Colombia. Universidad Externado de Colombia, 2009.
- BILBAO UBILLOS, Juan María. *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- BINKLEY, Wilfred E. *La Historia de los partidos políticos norteamericanos*. Buenos Aires: Guillermo Kraft Ltda., 1946.
- BLANCH, Daniel. El federalista, de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. En: *Revista Foro Interno*, No. 9, 2009, p. 133. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/cps/15784576/articulos/FOIN0909110129A.PDF> (consultada el 7 de febrero de 2011).
- BLANCO HERNÁNDEZ, Teresa. Fórmulas electorales: una aplicación práctica. En: *Revista EAN* No. 59, enero-abril, 2007, pp. 137-154.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo. En: PORRAS NADALES, Antonio J

(editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 191-230.

- BLANCO VALDÉS, Roberto L. *Los partidos políticos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1990.
- BOBBIO Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest-Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000.
- BORGES, Jorge Luis. El último domingo de octubre. En: *Obras completas en colaboración*. Tomo I. Buenos Aires: Alianza/Emencé. 1989, pp. 307- 308.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos y CUNILL GRAU, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós, 1998, pp. 29-39.
- BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. *La democracia en Colombia, un proyecto en construcción*. Colombia: Tercer Mundo, 1997.
- BULMER THOMAS, Ivor. *The growth of the British party system, Vol. I*. Londres: Jhon Baker, 1967.
- BURKE, Edmund. *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. *Teoría Constitucional*. Colombia: Editorial Temis S.A., 1995.
- CALDUCH, R. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991.
- CARBONELL, Miguel (compilador). *Teoría de la Constitución*. En: *Ensayos escogidos*. México: Editorial Porrúa S.A., 2005.
- CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.
- CARBONELL, Miguel; GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (editores). *El canon neoconstitucional*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2010.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Partidos Políticos y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral, 2001.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Herramientas para enfrentar la corrupción. En: MÉNDEZ-SILVA, Ricardo (Coord.). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. México 2010. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/5.pdf> (consultada el 22 de febrero del 2012).
- CARRACEDO, José Rubio. *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1990.
- CARRASCO DURÁN, Manuel. La democracia no representativa: sistema electoral, partidos elites políticas en España. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. No. 48, pp. 24-33.
- CARRILLO FLÓREZ, Fernando. La séptima papeleta o el origen de la Constitución de 1991. En: *Revista del Rosario*, 2002, No. 594, pp. 140-154.
- CONEJERO PAZ, Enrique. Globalización, gobernanza local y democracia participativa. En: *Cuadernos constitucionales de la cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, 2005, número 52-53, pp. 13-31.
- CORBALÁN BERNÁ, Javier. ¿De qué se habla cuando hablamos de creatividad? En: *Cuadernos FHycS-UNJu*. No. 35, 2008, pp. 11-21.
- CORONEL HERNÁNDEZ, Carlos Antonio. *La participación ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano*. Colombia: Ediciones Doctrina y Ley, 2005.
- CORTÁZR, JULIO. *Un tal Lucas*. Madrid: Alfaguara, 2004.
- COSTA, Pietro. El problema de la representación política: una visión histórica. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael. *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2005.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro. Formación y Evolución de los Derechos Fundamentales. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 9 núm. 25, enero-abril, 1989, pp. 35-62.
- DAHL, Robert. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.

- DAHL, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 2009.
- DE CABO MARTÍN, Carlos. *Contra el consenso: estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- DE DOMINGO, Tomás. El problema de la Drittwirkung de los derechos fundamentales: una aproximación desde la filosofía del derecho. En: *Derechos y libertades*. Año No. 7, No. 11, 2002, pp. 251-289.
- DIEZ PICAZO L. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Navarra: Aranzadi, 2008.
- DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael (coordinador). *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco. *La protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas en la Constitución Española*. Navarra: Universidad Pública de Navarra, 2007.
- ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. *La Protección Constitucional del Ciudadano*. Bogotá: Legis, 2008.
- ESPOSITO, Carlo. Commento all'art. 1 della Costituzione italiana. *Raccolta di Diritto Pubblico* Milán: Giuffrè, 1958.
- FERGUSON, Thomas. From Normalcy to New Deal: Industrial Structure, Party Competition, and American Public Policy in the Great Depression. En: *International Organization*, Vol. 38, No. 1, 1994, pp. 41-94.
- FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda. El régimen de los partidos políticos en Alemania. En: *Teoría y realidad constitucional*, número 31, pp. 457-502.
- FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia*, vol 2. Madrid: Trotta, 2011.

- FERRERO, Guillermo. *El poder: los genios invisibles de la ciudad*. Madrid: Tecnos, 1992.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2016.
- FLECHTHEIM, Ossip K. Programas de partidos. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980.
- FLORES, Imer B. Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política. En: OROZCO HERNÁNDEZ, J. Jesús (coordinador). *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, vol 1, pp. 195-238.
- FURET François, OZOUF Mona. *Diccionario de la revolución francesa*. Madrid: Alianza, 1989.
- GARCÍA CORTARELO, Ramón. *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema, 1995.
- GARCÍA GUITIÁN, Elena. El significado de la representación política. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael (coordinador). *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005.
- GARCÍA JURADO, Roberto. Democracia y pluralismo. En: GARCÍA JURADO, Roberto; FLORES RENTERÍA, Joel, (coordinadores). *La democracia y los ciudadanos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.
- GARGARELLA, Roberto y COURTIS, Christian. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.
- GARRORENA MORALES, Ángel, ARAGÓN REYES, Manuel. *Representación política y Constitución democrática. Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación*. Madrid: Cívitas, 1991.
- GECHER SARMIENTO, Carlos Eduardo. La representación como derecho fundamental. En: *Memorias IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- GOODMAN, William. *Estados Unidos de América*: D. Van Nostrand Company, inc., 1956.

- GRAU, Marc; MORENO, Eduard; SANZ, Jordi; ÍNIGUEZ-RUEDA, Lupicinio. Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles. En: PARÉS, Marc (coordinador). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009, pp. 55-76.
- GREWE, Wilhelm. La lucha política por el poder y el bien común. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980.
- HÄBERLE Peter. *La Garantía del Contenido Esencial de los Derechos Fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*. Madrid: Dykinson, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez. *Sobre el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. *Fatti e norme*. Milán: Guerini e Associati, 2010.
- HELD, David. *Modelos de democracia*, Madrid: Alianza, 2007.
- HEMINGWAY, Ernest, *Por quién doblan las campanas*. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 1994.
- HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. *Poder y Constitución*. El actual constitucionalismo colombiano. Colombia: Legis, 2001.
- HERNÁNDEZ M., Pedro Alfonso. *El Referendo en Colombia*. Colombia: Fundación Instituto de Administración Pública, 2000.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. La democracia interna de los partidos políticos En: HERNÁNDEZ, María del Pilar (coordinadora). *Partidos políticos: Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 145-161.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional, 1979.
- HUNTINGTON, Samuel P. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

- HURTADO SIMO, Ricardo. Tres visiones sobre la democracia: Spinoza, Rousseau y Tocqueville. En: *A Parte Rei*. Marzo, 2008, Noum. 56.
- JACKISCH, Carlota, *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Buenos Aires, Argentina: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 1997.
- JOSEPH, Suad, The Kin Contract and Citizenship in the Middle-East. En: *Women and Citizenship* (Marilyn Friedman ed.), Oxford: Oxford University Press 2003, pp. 149-169,
- KAUTSKY, Karl. *Parlamentarismo y democracia*. Madrid: Editorial Nacional, 1982,
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor S.A., 1934.
- KELSEN, Hans. Formación de la voluntad en la democracia moderna. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, pp. 197-204.
- KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Argentina: Eudeba, 2010.
- KEY, Vladimir Orlando. *The responsible electorate*. Nueva York: VintageBooks, 1966.
- LANDA, CESAR. La fuerza normativa constitucional de los derechos fundamentales. En: BAZÁN Víctor, NASH, Claudio (editores). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Uruguay. Konrad- Adenauer-StiftungE.V, 2011, pp. 17-42
- LARMORE, Charles E. *Patterns of moral complexity*. Cambridge, 1987.
- LARRAIN, Horacio B. ¿Pueblo, etnia o nación? Hacia una clarificación antropológica de conceptos corporativos aplicables a las comunidades indígenas. *Revista de ciencias sociales*. 1994, No. 002, Chile, pp. 28-53
- LEIBHOLZ, Gerhard. Representación e identidad. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, pp. 205-227.
- LEIBHOLZ, Gerhard. *La rappresentazione nella democrazia*. Milán: Giuffrè, 1989.

- LENK, Kurt y NEUMANN, Franz. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980.
- LIJPHART, Arend. *Democracy in plural societies. A comparative exploration*. Binghamton: New Haven and London Yale University, 1977.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1994.
- LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Tecnos, 1977.
- LUHMANN, Niklas. *El derecho a la sociedad*. México: Herder, 2005.
- LLANO ÁNGEL, Hernando. La Carta del 91: ¿un consenso político ficticio? En: *Criterio Jurídico*. V.5, 2005, pp. 31-49. Disponible en: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/240/982> (consultada el 11 de octubre de 2015).
- MACPHERSON, C.B. *La teoría posesiva del individualismo. De Hobbes a Locke*. Madrid: Editorial Trotta, 2005.
- MÁIZ, Ramón. Ni fórum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia. En: PORRAS NADALES, Antonio J (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 55-90
- MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Buenos Aires: Losada, 2003.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Madrid: Alianza, 1992.
- MARKOFF John, *Olas de democracia*. Madrid: Tecnos, 1999.
- MARSHALL BARBERÁN, Pablo. La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 2º semestre de 2010, XXXV, Valparaíso, Chile, pp. 245-286.



- MARSHALL, THOMAS HUMPHREY. Ciudadanía y clase social. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 79, 1998, pp. 297-344.
- MARTÍ, José Luis. *La república deliberativa*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- MARTINS, Izaia; GÓMEZ ARAUJO, Eduardo y VILLANT, Yancy. El efecto del comportamiento exportador sobre el compromiso del propietario-gerente con la innovación en Colombia: interpretaciones bajo el enfoque de aprendizaje. En: *Revista Cuadernos de Administración.*, 27 (49), pp. 135-157.
- MAYER, Ernst Max. *Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Editorial B de f., 2015.
- MEDINA GUERRERO, Manuel. *La Vinculación Negativa del legislador a los Derechos Fundamentales*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel. Sobre los orígenes de la representación moderna. En: MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (editor). *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, pp. 131-160.
- MICHELS, Robert. Democracia formal y realidad oligárquica. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, pp. 241-257.
- MOLAS, Isidre. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998.
- MONTERO, Julio. La concepción de la democracia deliberativa de C. Nino: ¿populismo moral o elitismo epistemológico? En: *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Número 29, 2006, pp. 319-331.
- MORALES GUERRERO, Alfredo. *Participación comunitaria y ciudadanía*. Bogotá: Fondo Nacional Universitario, 1997.
- MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós, 1999.
- NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis, 2000.

- NARANJO DE LA CRUZ, Rafael. *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. La buena fe*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia participativa*. Barcelona: Gedina, 1997.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. En: *Revista española de Ciencia Política*, N° 11, octubre 2004, pp. 11-31.
- OGBURN, William F.; NIMKOFF, Meyer F. *Sociología*. Madrid: Aguilar, 1979.
- OLVERA, Alberto J. *Ciudadanía y democracia*. México: 2008.
- OLSEN, Frances. El sexo del derecho. En: RUIZ, Alicia (compiladora). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires: Biblos, 2000, pp. 25-42.
- PAÍS RODRÍGUEZ, Ramón; y REBOLLO DELGADO, Lucrecio. *Introducción al Derecho I*. Madrid: Dykinson, 2009.
- PALACIOS TORRES, Alfonso. *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- PENNIMAN, Howard R., *American parties and elections*. New York: Appleton – Century – Crofts, inc., 1952.
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes. Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía). En: *UNED, Revista de Derecho Público*, No. 73, septiembre-diciembre 2008, pp. 181-205.
- PÉREZ, Federico. Will Kymlicka. La defensa del nacionalismo minoritario. En: *Revista Internacional de Filosofía*. 2007, núm. 4, pp. 61-72.
- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis, 2004.

- PÉREZ FERNÁNDEZ, Bernardo. *Representación, poder y mandato*. México: Porrúa S.A., 1984.
- PÉREZ LUÑO, Antonio. *¿Ciberciudadaní@ o Ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.
- PÉREZ MONEO, Miguel. Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria. En: *Revista general de derecho constitucional*, N.º. 26, 2018, pp. 1-32.
- PÉREZ ROYO. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2005.
- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. En: PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (Eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002, pp. 23-52.
- PIGEM, Jordi. Interculturalidad, pluralismo radical y armonía invisible. EN: *Revista de la Ciencias de las Religiones*. 2001, pp. 117-131.
- PITKIN, Hanna F. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PORRAS NADALES, Antonio J. El orden comunicativo de la representación política. En: PORRAS NADALES, Antonio J. (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 149-190.
- PORRAS NADALES, Antonio; DE VEGA GARCÍA, Pedro. Introducción: El debate sobre la crisis de representación política. En: PORRAS NADALES (editor). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 9-30.
- PRESNO LINERA, Miguel. La aproximación histórico-constitucional entre el pueblo gobernante y el pueblo gobernado. En: *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 2, 2001, pp. 81-105.
- PRIETO, Fernando. *La revolución francesa*. Madrid: Ediciones Ismo, 1989.
- PRITCHETT, Herman. *La constitución Americana*. Argentina: Tipografía Editora Argentina. 1965.

- QUINCHE RAMÍREZ, Manuel F. *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis, 2015.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel. *La Participación Política*. Madrid: Tecnos, 1985
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, Paz Xóchitl. Hacia una ética de la diversidad. En: *Alteridades*, vol. 4, núm. 8, 1994, pp. 67-74.
- RANNEY, Austin; KENDALL Willmoore. *La democracia y el sistema de los partidos políticos en Estados Unidos*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica, 1958.
- RAPIN, Pablo. *Origen del gobierno de Inglaterra: nacimiento, progresos, miras, fuerza, intereses y caracteres de los dos partidos nominados Whigs y Torrys*. Cádiz: Imprenta de la viuda e hijo de Bosch, 1834.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio. *Partidos políticos y democracia*. Madrid: Editorial Dykinson, 2007.
- RENIÚ VILAMALA, Josep M. La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política. En: PORRAS NADALES, Antonio J. (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 265-290.
- REYES PÉREZ ALBERDI, María. Igualdad de sufragio y sistema electoral. En: *Revista general de derecho constitucional*, N<sup>o</sup>. 26, 2018.
- RODRÍGUEZ, J., CHENG, W., Potential of Negative Valve Overlap for Part Load Efficiency Improvement in Gasoline Engines. En: *SAE Technical Paper 2018-01-0377*, 2018. Disponible en <https://doi.org/10.4271/2018-01-0377> (consultado el 23 de abril de 2018).
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. Hacia un Estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía. En: *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. Núm. 149, Madrid, julio-septiembre, 2010, pp. 87-122.
- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. ¿identidad o autonomía? La autonomía relacional como pilar de la ciudadanía democrática. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid núm. 16, 2003, pp. 75-104

- RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca. Participación, nacionalidad y ciudadanía. El estatuto participativo de las personas extranjeras en Andalucía. En: RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca (Coord.). *Los derechos de participación de la población inmigrante asentada en Andalucía*. Granada: Editorial Comares, 2015, pp. 53-80.
- RODRÍGUEZ-VERGARA, DÍAZ, ÁNGEL. Crisis y regeneración: dimensiones interna y europea de la crisis de los mecanismos de representación política. En: TUR AUSINA, Rosario, María Amparo Calabuig Puig (coord.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*. España: Dykinson, 2016, pp. 83-98.
- ROLDÁN, Darío. *Lecturas de Tocqueville*. Madrid: Siglo XXI, 2007.
- ROLDÁN VERA, Eugenia. 'Pueblo' y 'pueblos' en México, 1750-1850: un ensayo de historia conceptual. *Araucaria*. En: *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Mayo de 2007, No. 17, pp. 268-288
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: Mateos. 1993.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Emilio o de la educación* [en línea]. Update 2016-10-29. Disponible en: <https://www.pdf-libros.com/2016/10/emilio-educacion-pdf.html> (consultada el 7 de junio de 2018).
- SÁBATO, Ernesto. En la entrevista realizada por Joaquín Soler, en el programa A fondo, de la Televisión Pública Española (TVE) en el año 1977. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=T3ryAV36bpE> (consultada el 10 de febrero de 2013).
- SANCLAMENTE MACHADO, Daniela; LASPRILLA VILLALOBOS, Carlos. *El juez de tutela como arquitecto del Estado Social de Derecho*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago. *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, 1998, pp. 259-278,
- SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Participación ciudadana en Colombia*. Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica, 1994.

- SÁNCHEZ VELÁZQUEZ, Daniel. La Defensoría del Pueblo y los Derechos de los Pueblos Indígenas. En: *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, año 5, No. 5, 2017, pp. 101-126.
- SANTAMARÍA OSSORIO, Julián. El debate sobre las listas electorales. En: PORRAS NADALES, Antonio J (editor). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. Madrid: Iustel, 2009.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Constitucional*. Madrid: Dykinson, 2010,
- SANTOS AZUELA, Héctor, y SANTOS MÉNDEZ, Verónica. El pueblo, la población y los pródromos. En: *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*. Julio, 2008, No. 3., p. 71. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/3/art/art4.pdf> (consultada el 5 de noviembre de 2012)
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1980.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *Aspectos de la democracia*. México: Limusa-Wiley, 1965.
- SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2010.
- SASTRE ARIZA, Santiago. La Ciencia jurídica ante el neoconstitucionalismo. En: CARBONELL MIGUEL. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, pp. 239-258.
- SAUQUILLO, Julián. Los fundamentos de la representación política. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael. (coordinador). *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005, pp. 63-108.

- SCHMIDT, Richard. Los partidos como fuerzas formadoras del Estado. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, pp. 239-258.
- SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Editorial Tecnos, 1990.
- SCHMITT, Carl. *Teoría Constitucional*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- SEGURA MUNGUÍA, Santiago. *Diccionario etimológico latino-español*. Madrid: Ediciones Generales Anaya, 1985.
- SIMMEL, Georg. *Sociología 1: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de occidente, 1977.
- SIMMEL, Georg. *Sociología 2: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Revista de occidente, 1977.
- SUÁREZ FRANCO, Roberto. *Derecho de familia*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2001.
- SEUFFERT, Walter. Formación de la voluntad política y programa. En: LENK, Kurt; NEUMAN, Franz (editores). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, pp. 368-376.
- SMITH, Rogers M. *Liberalism and American constitutional law*. Estados Unidos de América: Harvard University Press, 1985.
- SOBOUL, Albert. *La Revolución francesa*. Madrid: Tecnos, 1994.
- SOMUANO VENTURA, María Fernanda. Más allá del voto: modos de participación política electoral en México. En: Foro Internacional, Vol. XLV, Núm. 1, enero-marzo, 2005. Colegio de México, México, pp. 65-88.
- SPANTAGATI, Federico. *Gli effetti del pluralismo*. Napoli: Edizione Scientifiche Italiane, 1998.
- SUÁREZ FRANCO, Roberto. *Derecho de familia*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2001.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. Representación y partidos. En: DEL ÁGUILA TEJERINA, Rafael (coordinador). *La representación en el derecho*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2004, pp. 181-194.
- STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. La Editorial Virtual, 2009. Disponible en: [http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica\\_C2B.htm#L2P4C7](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica_C2B.htm#L2P4C7) (consultada el 23 de enero de 2013).
- TODD, Alpheus. *El gobierno parlamentario en Inglaterra*. Pamplona: Analecta, 2004.
- TUCÍDIDES. *La Guerra del Peloponeso. El discurso fúnebre de Pericles*. Introducción, traducción y notas de Antonio Arbea G., profesor de Lenguas Clásicas de la Universidad Católica de Chile, p. 4. Disponible en: <http://www.primerolagente.com.ar/img/pericles.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2012).
- TUR AUSINA, Rosario. Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias. En: GARRIDO MAYOL, Vicente (coordinador). *La solidaridad en el Estado Autonómico*. España: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2012, pp. 119-148.
- VANEGAS GIL, Pedro Pablo. *Estudios de Derecho Electoral*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2008.
- VANEGAS GIL, Pedro Pablo. *Las candidaturas en el Derecho Electoral colombiano*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2009.
- VATTER, Miguel. La democracia, entre representación y participación. En: PORRAS NADALES, Antonio J (ed.). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996.
- VELASCO, Honorio M. Los significados de cultura y los significados de pueblo. Una historia inacabada. En: *Reis (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, 60/92, P. 13. Disponible en: [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_060\\_03.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_060_03.pdf) (consultada el 7 de noviembre de 2012).



- VERDUGO MARINKOVIC, Mario, GARCÍA BARZELATTO, Ana María. *Manual de derecho político: las fuerzas políticas y los regímenes políticos*, Tomo II. Chile: Editorial jurídica de Chile, 2011.
- WRIGHT, Erik Olin. *Construyendo utopías reales*. Madrid: Ediciones Akal, 2010.
- YOUNG, Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra, 2000.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. La Constitución y sus normas. En: CARBONELL, Miguel (compilador). *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. México: Editorial Porrúa S.A., 2005, pp. 67-92.