





DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN  
Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN  
UNA MIRADA EN PROSPECTIVA



CAROLINA  
RICO MARULANDA  
CÉSAR MAURICIO  
VALLEJO SERNA  
PEDRO PABLO  
VANEGAS GIL  
HÉCTOR  
VARGAS VACA  
EDITORES

**DEMOCRACIA,  
REPRESENTACIÓN Y NUEVAS  
FORMAS DE PARTICIPACIÓN  
UNA MIRADA EN PROSPECTIVA**

XXI JORNADAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
CONSTITUCIONALISMO EN TRANSFORMACIÓN.  
PROSPECTIVA 2030

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Jornadas de Derecho Constitucional

*Democracia, representación y nuevas formas de participación : una mirada en prospectiva. XXI Jornadas de Derecho Constitucional. Constitucionalismo en transformación. Prospectiva 2030* / editores Carolina Rico Marulanda, César Mauricio Vallejo Serna, Pedro Pablo Vanegas Gil, Héctor Vargas Vaca. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

305 páginas : ilustraciones, mapas, gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789587906219

1. Democracia - Aspectos constitucionales - Congresos, conferencias, etc. - 2. Participación ciudadana - Aspectos constitucionales - Congresos, conferencias, etc. 3. Movimientos de protesta - Aspectos constitucionales - Congresos, conferencias, etc. - 4. Desarrollo sostenible - Aspectos constitucionales - Congresos, conferencias, etc. - 5. Jueces - Aspectos constitucionales - Congresos, conferencias, etc. I. Rico Marulanda, Carolina, editora II. Vallejo Serna, César Mauricio, editor III. Vanegas Gil, Pedro Pablo, editor, IV. Vargas Vaca, Héctor, editor V. Universidad Externado de Colombia V. Título VI. Serie

321.8

SCDD 15

Catalogación en la fuente – Universidad Externado de Colombia MRJ

junio de 2021

ISBN 978-958-790-621-9

© 2021, CAROLINA RICO MARULANDA, CÉSAR MAURICIO VALLEJO SERNA,  
PEDRO PABLO VANEGAS GIL Y HÉCTOR VARGAS VACA (EDITORES)

© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: junio de 2021

Imagen de cubierta: José Luis Cote

Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre

Composición: David Alba

Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

FELIPE PAREDES CÉSAR MAURICIO VALLEJO SERNA  
CAROLINA RICO MARULANDA PEDRO PABLO VANEGAS GIL  
JORGE ERNESTO ROA ROA HÉCTOR VARGAS VACA  
CAMILO EDUARDO UMAÑA HERNÁNDEZ HÉCTOR WIESNER LEÓN



## CONTENIDO

### CAPÍTULO PRELIMINAR

Democracia, representación y nuevas formas  
de participación. una mirada en prospectiva

*Carolina Rico Marulanda*

*César Mauricio Vallejo Serna*

*Pedro Pablo Vanegas Gil*

*Héctor Vargas Vaca*

11

### CAPÍTULO I

La erosión de las democracias liberales del siglo XXI.  
Una perspectiva latinoamericana

*Héctor Wiesner León*

23

### CAPÍTULO II

Entre el mandato representativo y el mandato del partido:  
en últimas, ¿de quién es la curul? Una aproximación  
en el derecho constitucional colombiano

*Pedro Pablo Vanegas Gil*

61

### CAPÍTULO III

Democracia, representación y sorteo: un análisis conceptual

*Felipe Paredes*

113

### CAPÍTULO IV

Representación democrática y nuevas formas  
de participación en Colombia y el mundo

*César Mauricio Vallejo Serna*

147

### CAPÍTULO V

Paro Nacional 21N: lecciones, retrocesos y desafíos democráticos

*Camilo Eduardo Umaña Hernández*

183

### CAPÍTULO VI

La participación democrática en los Objetivos  
de Desarrollo Sostenible (ODS), Agenda 2030

*Héctor Vargas Vaca*

231

CAPÍTULO VII

¿No(s) representan los jueces constitucionales?

*Jorge Ernesto Roa Roa*

273

CAPÍTULO PRELIMINAR

CAROLINA RICO MARULANDA, CÉSAR MAURICIO VALLEJO SERNA,  
PEDRO PABLO VANEGAS GIL, HÉCTOR VARGAS VACA  
EDITORES ACADÉMICOS

*Democracia, representación  
y nuevas formas de participación.  
Una mirada en perspectiva*



No resulta fácil determinar el sentido de la democracia, son tantas las definiciones que se le han atribuido a lo largo del tiempo que la pregunta sobre su significado parece irresoluble. Autores como Collier y Levitsky<sup>1</sup>, por ejemplo, han identificado más de 550 caracterizaciones distintas del término, algunas de ellas, incluso, abiertamente contradictorias. Así pues, la multiplicidad de versiones sobre sus elementos sustantivos resulta ser el principal obstáculo para la delimitación de su contenido conceptual.

En cualquier caso, podríamos aventurarnos a afirmar que, si existiese alguna definición posible de la democracia, esta sería la que la explica como una experiencia histórica ubicada en un lugar y un tiempo particulares: la antigua Atenas entre los siglos VI y V a.C.

Fue precisamente en esta *polis* griega, y en este periodo de la historia, que surgió y se consolidó como un régimen inédito, pues fue allí donde por primera vez apareció la categoría de ciudadano y, con ella, la idea de que la soberanía, esto es, la facultad de decidir el destino colectivo, estaba en cabeza del cuerpo político compuesto por todos los hombres libres que habitaban la ciudad-estado. Nunca antes libertad e igualdad se habían conjugado para crear una forma de gobierno única, en la que la ley no es producto de la arbitrariedad de un tirano, sino de la voluntad consensuada de quienes son, a su vez, gobernantes y gobernados. Así describía Polibio la singularidad del modelo ateniense:

No podría encontrarse un régimen y un ideal de igualdad, de libertad –en una palabra, de democracia– más perfecto que entre los aqueos [...] [S]u política vino a ser siempre la misma: mantener entre ellos la igualdad de derechos y la libertad de expresión<sup>2</sup>.

Ahora bien, desde sus orígenes y hasta nuestros días la democracia ha sido fuertemente criticada. Así como algunos la consideran el preludio de la anarquía, otros la culpan de sacrificar la individualidad y la diversidad bajo

---

1 COLLIER, D. y LEVITSKY, S. “Democracy with adjectives”, *World Politics*, 40 (3), 1997.

2 POLIBIO. *Historias*, Madrid, Consejo Superior de Investigación Científica, 1995, II, 42.

la fuerza aplastante de las mayorías. Para Platón, la democracia trastocaba las jerarquías necesarias para ordenar la sociedad<sup>3</sup>.

Aristóteles, por su parte, la despreciaba por romper el equilibrio que establece su sentido de la justicia<sup>4</sup>. Y en la modernidad, autores como Tocqueville la acusaron de alentar un deseo desaforado de igualdad que termina por imponerse aun a costa de la libertad. Valga recordar las palabras del francés cuando reflexionaba sobre la experiencia democrática que conoció de primera mano en su famosa visita a los Estados Unidos:

Creo que los pueblos democráticos tienen un gusto natural por la libertad. Abandonados a sí mismos, la quieren y ven con dolor que se les separe de ella. Pero tienen por la igualdad una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible. Quieren la igualdad en la libertad, y si no pueden obtenerla, la quieren incluso en la esclavitud<sup>5</sup>.

Como vemos, cuando hablamos de democracia no solo nos enfrentamos a las dificultades derivadas de su indeterminación semántica, sino también al rechazo que, a lo largo de la historia, ha generado entre varios de los más relevantes pensadores de la política. Sin embargo, y en aras de avanzar metodológicamente, proponemos un entendimiento de la democracia que nos ofrezca un significado mínimo del término y nos brinde razones para justificar la defensa de su valor como forma de gobierno. Comprendemos, pues, que habrá democracia cuando se cumplan las siguientes condiciones: i) que los ciudadanos que detentan la soberanía del Estado sean, al mismo

---

3 Para Platón, el principal problema con la democracia es que todo lo trastorna: “solo se alaba y honra a los gobernantes que parecen gobernados, y a los gobernados que parecen gobernantes, [...] el hijo es el igual al padre; el meteco es el igual al ciudadano, el alumno se equipara al maestro, el joven al viejo, el esclavo al hombre libre, la mujer al marido, y el animal al hombre”. PLATÓN, *República*, 562b-563c, México, Porrúa, 2009.

4 En la medida en que la democracia consiste en una igualdad de las cantidades, se opone a la máxima aristotélica según la cual “lo absolutamente justo es la igualdad según los merecimientos”. Aristóteles. *Política*, 1307a, Madrid, CEPC, 2005.

5 TOCQUEVILLE, A. *La democracia en América* II, Madrid, Aguilar, 1989, p. 181.

tiempo, los creadores y destinatarios de las leyes que lo ordenan; ii) que se proteja la libertad de expresión, de tal manera que cualquiera pueda manifestar libremente sus opiniones políticas sin que por ello sea perseguido o castigado, y iii) que se garantice la igualdad legal y política, esto es, que nadie esté por encima de la ley y que todos tengan la misma oportunidad de participar en las decisiones colectivas.

Treinta años después de la aparición de la segunda edición de una de las obras clásicas de Bobbio, hoy nos seguimos preguntando sobre el futuro de la democracia<sup>6</sup>. La ampliación del proceso de democratización del mundo ha sido evidente en estas tres décadas, y nuestra región no ha sido extraña a este fenómeno. El regreso a la democracia en nuestra América Latina, que inició en la parte final de la década de 1980, se consolidó en los lustros que le siguieron. Ante este panorama, resultaba relativamente fácil suponer que la democracia había echado raíces en el continente, que su consolidación estaba asegurada<sup>7</sup>.

No obstante, pareciera que estamos más lejos de su afianzamiento y más cerca de su fragilidad. Hoy son muchos los problemas que rondan a la democracia, pero además son los más variados, en donde los distintos actores políticos, desde las instituciones hasta la ciudadanía y la sociedad civil, tendrán que hacer grandes esfuerzos para sortear el desgaste de los cimientos sobre los cuales se construye la democracia, que no solamente afecta a las nuestras sino también a las más consolidadas del mundo<sup>8</sup>.

Las dificultades de las democracias modernas pasan por distintos escenarios. Así, verbigracia, por lo que podríamos llamar la crisis de la democracia representativa, que tiene que ver con el grado de aceptación o de confiabilidad de los órganos de representación —congresos o parlamentos— entre los ciudadanos, grado que es preciso establecer con el propósito de determinar

---

6 NORBERTO BOBBIO. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

7 Sobre el concepto de democracia enraizada, véase WOLFGANG MERKEL. “Democracias enraizadas y defectuosas”, en *Estado, democracia y populismo en América Latina*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008, p. 21 y ss.

8 Véase STEVEN LEVITSKY y DANIEL ZIBLATT. *Cómo mueren las democracias*. Bogotá, Editorial Planeta, 2018. Véase también JOSÉ A. ESTEVEZ ARAUJO y GIOVANNI MESSINA (eds.). *La democracia en bancarrota*, Madrid, Trotta, 2015.

si estos se sienten verdaderamente representados. Obviamente, la crisis de la democracia representativa nos traslada inexorablemente a la crisis de los partidos políticos. No es extraño que hoy por hoy los ciudadanos no se sientan identificados con los partidos, que no los representan. Y los casos parecieran dar la razón: el fracaso del referéndum de David Cameron sobre el Brexit, el rechazo a los Acuerdos de Paz en Colombia en el plebiscito de Juan Manuel Santos, el resultado en las penúltimas elecciones presidenciales de los Estados Unidos –con la derrota de Hillary Clinton y el triunfo de Donald Trump–, o la pérdida del referendo constitucional italiano sobre las modificaciones del Senado del entonces premier Matteo Renzi<sup>9</sup>.

Entonces, los desencantos con la democracia parecen ser cada día más evidentes, y que va a encontrar su punto de efervescencia en el surgimiento de los populismos, tanto de derechas como de izquierdas, y en su reflejo en los resultados electorales con la llegada de nuevos movimientos “antisistema”, lo que, como señala Martino, “en el mundo se está volviendo una costumbre”<sup>10</sup>. Esas desilusiones tienen que ver, en primer lugar, con el funcionamiento de las economías en las democracias: desempleo, merma en el crecimiento económico, exclusión, desigualdad, altos niveles de pobreza. De qué democracia estamos hablando cuando, según estimaciones del Banco Mundial, la tasa de pobreza extrema mundial estaría alrededor del 9% en 2020 y entre 40 y 60 millones de personas más caerán en la pobreza extrema en este año<sup>11</sup>. Tal vez queden reducidas a meras democracias electorales, que se conforman con llevar a los ciudadanos a las urnas cada cierto tiempo, mientras la mayoría de los ciudadanos siguen viviendo en condiciones de pobreza y marginación, muchos de ellos sin acceso a servicios públicos básicos.

Pero los males que rondan a la democracia no tienen que ver exclusivamente con el desarrollo económico, sino también con el diseño y funcionamiento institucional, empezando por los propios congresos o parlamentos. Si bien

---

9 Véase ANTONIO A. DE MARTINO. “Crisis de la democracia representativa: alternativas participativas o democracia directa con medios”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 14, 2018, p. 9-32. Disponible en <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4153>

10 *Ibíd.*

11 Datos obtenidos en la página oficial del Banco Mundial. Disponible en: [www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview](http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview) (consultado el 3 de julio de 2020).

es cierto que en el surgimiento de la democracia moderna no aparecen los partidos políticos, hoy es poco probable hablar de democracia sin partidos, pareciera una transición hacia la “partidocracia”. Y aquí cabe agregar más temas en la agenda: formación, funcionamiento y financiación de los partidos, democracia interna, selección de candidatos, cuotas de género, grupos parlamentarios, disciplina de partido, así como el funcionamiento de los sistemas electorales.

No obstante, las decepciones que afectan la democracia pasan también por el propio matiz de la representación. Surgimiento de movimientos en todo el mundo contra los políticos tradicionales bajo lemas, por ejemplo, de “No nos representan” o “*Real Democracy Now*”, o “Fuera todos”, que dejan ver la insatisfacción ciudadana y trasladan el lugar del debate de los parlamentos o congresos a la calle, a la plaza, con una serie de exigencias que van desde asuntos políticos, económicos y sociales hasta temas como medio ambiente, ecología, derechos de los animales, etc.<sup>12</sup>. Aquí, entonces, la mutación de la democracia participativa, con escenarios distintos a través de la protesta social, como mecanismo legítimo de reivindicación de intereses.

¿Qué futuro les espera a los sistemas democráticos si no enfrentan estos dilemas? Si los ciudadanos no son los creadores y destinatarios de las leyes que los ordenan, se pueden dar varios efectos: el primero, que las normas beneficien a otros: es el caso del ejercicio de controles adecuados sobre capitales extranjeros; esta imposibilidad de enfrentar la resistencia al poder de la economía va en detrimento del interés general, materializado en efectos como el deterioro del medio ambiente o de la calidad del empleo. Otro de los efectos de que los ciudadanos no sean los creadores de las leyes que los ordenan es que con ello se permite que grandes decisiones sean tomadas por instancias de orden tecnocrático: así, decisiones de gran complejidad, difícilmente comprendidas por el pueblo, no pasan por la deliberación en el seno de los órganos legítimos de representación y son adoptadas sin participación ciudadana.

La libertad de expresión, como principio de la democracia, enfrenta una discusión no resuelta en relación con los discursos de odio, que por un lado

---

12 Véase PILAR VELASCO ACEDO. *No nos representan: el manifiesto de los indignados en 25 propuestas*, Madrid, Planeta, 2011.

son manifestación de la libertad de expresión pero por otro lado deterioran el discurso democrático. Ese tipo de discursos se convierten en una de las banderas de los movimientos populistas para legitimar la xenofobia y demeritar logros alcanzados por el Estado liberal en materia de derechos humanos.

Con fundamento en las reflexiones planteadas, esta obra recoge siete ponencias de las XXI Jornadas de Derecho Constitucional: “Constitucionalismo en transformación. Prospectiva 2030”, las cuales pueden ser agrupadas de la siguiente manera.

En el primer grupo, compuesto por los capítulos I y II, el lector encontrará escritos relacionados con el surgimiento de gobiernos populistas que ponen en evidencia las deficiencias del sistema representativo, la tensión que existe entre los ciudadanos (candidatos) y los partidos en torno a la titularidad del escaño parlamentario y las dificultades que en materia de funcionamiento enfrenta el Congreso de la República, así como su capacidad de respuesta.

El capítulo I, titulado “La erosión de las democracias liberales del siglo XXI. Una perspectiva latinoamericana”, escrito por Héctor Wiesner León, hace un interesante análisis sobre algunas de las causas endógenas y exógenas de la crisis de legitimidad que enfrentan las democracias liberales, entre las que destacan: i) el exceso de confianza en la solidez del modelo liberal y la consolidación del sistema comercial mundial; ii) el surgimiento de gobiernos populistas, que se caracterizan por una forma de hacer política fundada en principios antipluralistas, la aplicación de políticas económicas nacionalistas y el uso de las redes sociales desprovistas de control, que han generado un vacío de liderazgo del orden mundial, y iii) el aparente dilema que plantea el modelo chino, el cual ha logrado el progreso económico derogando los derechos y las libertades fundamentales. El anterior estudio se realiza desde una visión que no tiene tintes fatalistas, sino que, por el contrario, constituye un llamado respecto de los retos que debe afrontar América Latina en la próxima década en aras de revertir la tendencia de deterioro y lograr el diseño de políticas públicas económicas y sociales novedosas, así como de promover la integración regional y aumentar su incidencia ante la pasividad de las democracias liberales tradicionales<sup>13</sup>.

---

13 Así como lo hace el politólogo Jan Werner Muller, quien sugiere: “El populismo, entonces, debe forzar a los defensores de la democracia liberal a pensar mejor en cuales

El capítulo II, elaborado por Pedro Pablo Vanegas Gil, se titula “Entre el mandato representativo y el mandato del partido: en últimas, ¿de quién es la curul? Una aproximación en el derecho constitucional colombiano”. El autor plantea un interesante debate respecto de a quién le pertenece la curul, si a los ciudadanos como titulares del derecho al sufragio pasivo o a los partidos políticos, como organizaciones legitimadas para la postulación de los candidatos. Este debate se puede traducir en la posibilidad del tránsito del mandato representativo al mandato imperativo del partido político. La discusión surge con ocasión de las reformas constitucionales de 2003 y 2009 que tuvieron como propósitos principales: i) reducir la dispersión política, ii) fortalecer y disciplinar a los partidos políticos y iii) facilitar la gobernabilidad y racionalizar el trabajo legislativo. Para tal fin, el constituyente estableció, entre otras medidas, la obligación de actuar en bancada en las corporaciones públicas.

Con el objeto de llegar a una respuesta a este complejo asunto, el autor hace un análisis minucioso del desarrollo constitucional y legislativo de la nueva forma de trabajo al interior de las corporaciones públicas, de la prohibición de doble militancia y, en especial, del régimen disciplinario previsto frente al incumplimiento de estos mandatos. Además, expone con claridad, suficiencia y visión crítica las posiciones fijadas por la jurisprudencia constitucional y administrativa, las cuales atribuyen la pertenencia de la curul a los partidos políticos. Así, Vanegas Gil demuestra que los problemas de representación de los partidos políticos pueden ser regulados y que esta disciplina de pertenencia a un grupo político permitirá mejorar el sentido de la representación. En definitiva, el autor ofrece una respuesta integradora, en la que coexisten los dos mandatos y, en ese orden de ideas, el ejercicio del mandato del parlamentario es libre pero limitado por el partido, sin que este pueda hacer nugatoria dicha libertad.

El segundo grupo de ponencias, que corresponden a los capítulos III a V, hace una crítica de la representación política que termina por afectar el modelo democrático y propone el sorteo como una alternativa para la selección de los representantes en una democracia. Desde un enfoque

---

podrían ser las fallas actuales del sistema de representación”. JAN-WERNER MULLER. *¿Qué es el populismo?*, México, GS, 2017.

sociojurídico estudia la protesta social como instrumento de construcción democrática e identifica espacios no contemplados por el derecho como una oportunidad de apertura para el ejercicio de la democracia participativa.

En el capítulo III, denominado “Democracia, representación y sorteo: un análisis conceptual”, Felipe Paredes parte de la premisa de que la crisis de la democracia se debe a la crisis de la representación. La descripción del problema se fundamenta en el ideal normativo de la democracia que se identifica como el autogobierno colectivo. La representatividad, entendida de acuerdo con la formulación de Hanna Fenichel Pitkin como la incorporación de las opiniones de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas, ha sido el mecanismo más empleado para acercarse a ese ideal, así sea de manera imperfecta. Sin embargo, la representatividad ha derivado en la elección de unas élites a través de los partidos políticos. El autor propone el sorteo como una alternativa para solucionar las limitaciones de la representatividad y garantizar la denominada representación descriptiva, en el sentido de lograr tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos, por medio de la igualdad de oportunidades en la selección de representantes. Si bien esta no es la única alternativa para solucionar los problemas de la democracia, y encuentra oposición por su irracionalidad y las dificultades de su aplicación en las democracias actuales, sostiene Paredes que estas consideraciones no deben impedir debatir las posibilidades de su aplicación en elementos propios de la democracia como los mecanismos de participación ciudadana, el funcionamiento del legislativo y la conformación de órganos de reforma constitucional.

En el mismo sentido, el capítulo IV, titulado “Representación democrática y nuevas formas de participación en Colombia y el mundo”, escrito por César Mauricio Vallejo Serna, examina la carente legitimidad de los sistemas representativos a partir de la diferenciación conceptual entre *representación política* y *democracia*. Aborda la evolución histórica del modelo representativo y expone varias de las críticas dirigidas tanto a su diseño como a su funcionamiento. El análisis se centra en los resultados de la experiencia colombiana después de que la Constitución de 1991 incluyera distintos mecanismos con los que pretendió dar el paso hacia una democracia participativa. El autor concluye que dicho paso nunca terminó de darse y propone localizar el ejercicio de la democracia, conjugando ideas como las de la creación de asambleas ciudadanas con capacidad de decisión sobre asuntos comunitarios

con la instauración del sorteo como método de selección de sus integrantes. En sus propias palabras: “Cuando las personas tienen posibilidades reales de ser llamadas a resolver, en conjunto, los problemas que les afectan directamente, se activa el ejercicio de la soberanía y se intensifica el sentido de responsabilidad colectiva necesario para mantener viva la democracia”.

El siguiente capítulo, el v, elaborado por Camilo Eduardo Umaña Hernández, se titula “Paro Nacional 21N: lecciones, retrocesos y desafíos democráticos”. En él se hace un análisis sociojurídico profundo del paro que tuvo lugar en Colombia el 21 de noviembre de 2019, con el propósito de identificar el alcance de las reivindicaciones democráticas del mismo. Para tal fin, confronta ese proceso con un interesante estudio de más de 10 protestas sociales que tuvieron lugar en el país durante los siglos xx y xxi, en donde identifica las principales motivaciones y las reacciones gubernamentales derivadas de ellas, entendiendo la protesta social, en palabras del autor, como un espacio de interacción de la ciudadanía con la institucionalidad, que se construye lógicas políticas a su alrededor.

Lo anterior le permite a Umaña hacer un análisis constitucional desde la óptica de los derechos humanos, para concluir que existe un patrón de rechazo y estigmatización del manifestante, un déficit democrático que no se puede permitir, y que es necesario trazar derroteros de cara al futuro para abordar las movilizaciones sociales que seguramente surgirán con ocasión de la crisis sanitaria que enfrenta el país, y en especial, debido a las consecuencias de las medidas restrictivas de las libertades individuales y de la desmejora de las condiciones de vida de las comunidades.

El último grupo de ponencias, correspondientes a los capítulos vi y vii, examina, por una parte, el proceso de alistamiento e institucionalización para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, demostrando que una de las estrategias más importantes de la gobernanza global presenta reparos sobre el contenido de la democracia representativa, participativa y deliberativa que requeriría para asumir una transformación social de estas magnitudes. Es así como, en el capítulo vi, “La participación democrática en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Agenda 2030”, Héctor Vargas Vaca examina el componente democrático presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, haciendo una revisión del grado de *participación de los ciudadanos en la construcción de los ODS, especialmente en el ámbito de decisión local, si puede considerarse con rigor una*

*participación democrática, donde el ODS es discutido o priorizado, si en él intervienen los partidos con sus propuestas políticas y de gobierno, si se construyen políticas públicas, planes de desarrollo locales con intervención ciudadana, o por el contrario se trata de otra fórmula hegemónica, una experiencia tecnocrática de alto nivel, carente de deliberación en sus bases.*

Finalmente, Jorge Ernesto Roa cierra este volumen con el capítulo VII, denominado “¿No(s) representan los jueces constitucionales?”, haciendo un análisis de la representación política, que trasciende el ámbito electoral; en ese orden de ideas, defiende la tesis de la función representativa del proceso de control de constitucionalidad, que sostiene a partir del análisis de teorías de representación argumentativa, meritocrática y deliberativa desarrolladas por Alexy, Kumm, Pettit y Sager, la cual se traduce en la existencia de un vínculo especial entre representantes (jueces) y representados (ciudadanos) con ocasión del acceso directo de estos últimos al control de constitucionalidad.

En suma, este compendio recorre algunos de los problemas que el constitucionalismo transformador se plantea y que debería resolver para que en el año 2030 los indicadores deficitarios de la democracia muestren un primer tercio de siglo acorde con los logros alcanzados en el siglo XX en materia de democratización.

Queremos concluir este capítulo introductorio con distintos agradecimientos. En primer lugar, al Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita” y a los investigadores del Departamento de Derecho Constitucional de nuestra casa de estudios, quienes con su compromiso y valiosos planteamientos hicieron posible esta publicación. En segundo lugar, a los pares externos que evaluaron los siete capítulos antes de su publicación; a María Alejandra Osorio, por su colaboración constante en cada una de las etapas del proceso, y a la doctora Magdalena Correa, directora del Departamento de Derecho Constitucional, así como a los profesores Gonzalo Ramírez Cleves y Soraya Pérez Portillo, coordinadores de las Jornadas, quienes confiaron en este equipo de trabajo para el desarrollo y culminación de esta obra.

CAPÍTULO I

HÉCTOR WIESNER LEÓN\*

*La erosión de las democracias liberales del siglo XXI.  
Una perspectiva latinoamericana*



## RESUMEN

El modelo económico y político imperante en el siglo XXI –la democracia liberal– se encuentra en su más profunda crisis de legitimidad desde el inicio de su apogeo, al final de la Guerra Fría en 1989. En 30 años, los postulados principales sobre los que se cimentan las democracias contemporáneas –los derechos humanos, el libre comercio y la cooperación internacional– no habían sido objeto de cuestionamientos tan generalizados y abstractos. A pesar de que muchos de ellos parecieran propios de una retórica de principios del siglo XX, otros responden a una dinámica propia del agotamiento del sistema político-económico liberal, agotamiento que ha hecho evidentes sus propios límites y vacíos conceptuales, y ha abierto el espacio para el surgimiento de contra-sistemas que se basan en el derribamiento de algunos de los postulados principales del liberalismo.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, liberalismo, América Latina, crisis, globalización.

## ABSTRACT

The prime economic and political model on the XXI century – the liberal democracy – holds its deepest legitimacy crisis since its rise as the main political system, towards the end of the cold war in 1989. Within 30 years, its pillars – human rights, free trade and international cooperation – have been deeply questioned. Even if several objections to the system resemble to those risen against liberalism during the early XX century, is necessary to acknowledge

---

\* Abogado y docente investigador, Universidad Externado de Colombia. DSU (diploma superior de universidad) en Ciencia Política de la Universidad Panthéon-Assas (Paris II); máster en investigación en “Sociétés contemporaines comparées. Europe – Ameriques”, especialidad “Etudes Latinoméricaines”, polo “Systèmes politiques latino-américaines” del Institut de Hautes Etudes de l’Amérique Latine - Universidad Sorbonne Nouvelle (Paris III); máster en investigación en “Etudes politiques” de la Universidad Panthéon-Assas (Paris II) y doctor en Ciencia Política de la Universidad Panthéon-Assas (Paris II) con una tesis sobre el modelo de justicia transicional colombiano.

others whose origin is enshrined upon the exhaustion of the system itself, which has allowed critics to mark its limits and exploit its voids by crafting counter systems whose foundations cripple the pillars of liberalism, in one way or another.

#### KEYWORDS

Democracy, liberalism, Latin America, crisis, globalization.

#### SUMARIO

Introducción. 1. El “fin de la historia” y sus efectos en la crisis de las democracias liberales. 1.1. De la globalización a la desglobalización. 1.2. La regresión al soberanismo de las democracias liberales. 1.3. La deconstrucción del derecho internacional contemporáneo. 1.4. Ecos de la crisis en Latinoamérica. La desintegración de la democracia representativa y el regreso del caudillismo. 2. Los dilemas de las democracias liberales planteados por el modelo chino. 2.1. La convivencia entre autoritarismo político y liberalismo económico, ¿una paradoja? 2.2. El replanteamiento del papel del Estado latinoamericano en la economía. Conclusión. Referencias.

#### INTRODUCCIÓN

El denominado “orden mundial liberal” instaurado con la victoria de los Aliados al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y su posterior consolidación con la caída del muro de Berlín en 1989, se encuentra erosionado, erosión que —en opinión de varios científicos sociales— terminará por derrumbar a la democracia liberal, para dar paso una vez más al autoritarismo. Edward Luce<sup>1</sup> y Bill Emmott<sup>2</sup> ilustran esta crisis con lucidez, haciendo énfasis en

---

1 LUCE, EDWARD. *The Retreat of Western Liberalism*, Nueva York, Atlantic Monthly Press, 2017.

2 EMMOTT, BILL. *The Fate of the West: the Battle to Save the World's most Successful Political Idea*, Nueva York, Public Affairs, 2017.

las salidas en falso de Estados Unidos y, especialmente, de su clase política gobernante desde 2016, la cual ha optado por abandonar las consignas internacionalistas que lideró durante buena parte del siglo XX, abandonando el liderazgo del orden mundial contemporáneo y dejando este a su suerte.

Sin embargo, dicho vacío de liderazgo no constituye un factor definitivo ni suficiente para derrumbar un orden político de 200 años. Aunque útil durante el siglo XX, el liderazgo de Estados Unidos no es un presupuesto necesario para la existencia de la democracia liberal, la cual ya ha superado grandes crisis en el pasado, incluidos los pulsos con las monarquías absolutas que se resistían a desaparecer en el siglo XIX, las dos guerras mundiales y la Gran Depresión. De hecho, la democracia liberal se ha mostrado históricamente resiliente ante la adversidad.

En cuanto a su posición actual, la democracia liberal nunca había estado tan consolidada como hoy en día. Aunque carezca de un liderazgo claro y sea objeto de constantes críticas desde todos los extremos ideológicos, las estructuras fundantes de la democracia liberal son transversales a prácticamente todas las instituciones contemporáneas, tanto públicas como privadas, cuyo actuar necesariamente se ve influenciado ya sea por (i) el libre mercado, (ii) la protección de los derechos humanos y las libertades civiles o (iii) la promoción de la cooperación internacional (multilateralismo)<sup>3</sup>.

---

3 Aunque conceptualmente los conceptos fundamentales de la democracia liberal tienen una profundidad mucho más compleja, para efectos de este texto hemos conceptualizado tres pilares a partir de cinco elementos de la democracia liberal esbozados por John G. Inkelberry: “*Liberal internationalism has risen and fallen and evolved. But its general logic is captured in a cluster of five convictions. One concerns openness. Trade and exchange are understood to be constituents of modern society, and the connections and gains that flow from deep engagement and integration foster peace and political advancement. An open international order facilitates economic growth, encourages the flow of knowledge and technology, and draws states together. Second, there is a commitment to some sort of loosely rules-based set of relations. Rule and institutions facilitate cooperation and create capacities for states to make good on their domestic obligations. This is what John Ruggie describes as ‘multilateralism’— an institutional form that coordinates relations among a group of states ‘on the basis of generalized principles of conduct’.*”<sup>8</sup> Third, there is a view that liberal international order will entail some form of security cooperation. This does not necessarily mean alliances or a formal system of collective security, but states within the order

Este panorama tampoco puede llevar a una conclusión opuesta, en donde se niegue que las democracias liberales pasan por una crisis de legitimidad significativa. El índice “Freedom of the World” de 2018 reportó retrocesos en la consolidación de la democracia en 71 países, frente a 35 que registraron avances. Esto constituye un declive en el fortalecimiento de la democracia en el mundo por séptimo año consecutivo<sup>4</sup>.

El alzamiento de gobiernos populistas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo también constituye un indicador de la erosión de la democracia liberal. La victoria de Donald Trump en Estados Unidos parece ser el dato más representativo de esta tendencia populista, pero entre otros hechos de la última década encontramos también el Brexit, el 13% de los escaños que el partido de ultra-derecha “Alternativa para Alemania” llegó a alcanzar en el Bundestag<sup>5</sup> y, en lo que respecta a América Latina, el triunfo de Jair Bolsonaro en Brasil y de Andrés Manuel López Obrador en México.

Indicadores como estos no pueden pasar desapercibidos por quienes diseñen política pública ni por los científicos sociales, que ante la evidencia empírica y estadística deben aceptar que efectivamente la democracia liberal está en crisis, y que es preciso entrar a considerar mecanismos para su salvamento.

En ese sentido, aunque se advierte que nos encontramos ante una crisis del modelo liberal mundial y de la democracia liberal en sí misma (crisis que

*affiliate in ways designed to increase their security. Fourth, liberal internationalism is built on the idea that international society is, as Woodrow Wilson argued, ‘corrigible’. Reform is possible. Power politics can be tamed—at least to some extent—and states can build stable relations around the pursuit of mutual gains. Fifth and finally, there is an expectation that a liberal international order will move states in a progressive direction, defined in terms of liberal democracy. The order provides institutions, relationships, and rights and protections that allow states to grow and advance at home. It is a sort of mutual aid and protection society”.* INKELBERRY, JOHN G. “The end of liberal international order?”, *International Affairs*, 94, Oxford University Press, 2018, p. 12.

- 4 WIKE, RICHARD y FETTEROLF, JANELL. “Liberal democracy’s crisis of confidence”, *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, 2018.
- 5 TREMOLADA ÁLVAREZ, ERIC. “Riqueza vs. desigualdad”, Blog Derecho de los Negocios, Universidad Externado de Colombia, 2019. Disponible en: <https://dernegocios.uexternado.edu.co/riqueza-vs-desigualdad/> (citado el 30 de marzo de 2020).

está siendo capitalizada por el populismo y por los contra sistemas autoritarios), ello tampoco significa que su colapso sea inminente ni que estemos ante un escenario catastrófico asimilable al alzamiento del totalitarismo en Europa durante la década de 1930.

Sin embargo es necesario plantearse el peor de los escenarios, en el que los historiadores tendrían que intentar explicar por qué la edad de oro de las democracias liberales –al igual que con los emperadores Antoninos del Imperio Romano– duró poco menos de 200 años<sup>6</sup>.

Para evitar este resultado es necesario plantearse la siguiente cuestión: ¿qué papel debe jugar América Latina para lograr el fortalecimiento de sus democracias liberales –aún en construcción– de cara a la crisis del modelo? Al respecto es necesario preguntarse, en primer lugar, las razones más recientes de su erosión, que –como se dirá a continuación– pueden sintetizarse en un exceso de confianza del sistema, el cual dio por sentado su supremacía incuestionable tras la caída del muro de Berlín, y que condujo al descontento popular y a la autodestrucción interna del sistema de cooperación internacional. En segundo lugar, deben tenerse en cuenta los factores externos que sacan provecho de esta crisis para afianzar hegemonías, por lo que habrá que analizar el papel de China en la crisis de las democracias liberales, y el dilema de identidad que les plantea, pues pareciera que sacrificando principios republicanos se podría alcanzar mayor prosperidad económica, cuestión que erosiona su legitimidad. Finalmente, es preciso considerar el factor tecnológico como agente de erosión de las democracias liberales, el cual, aunque puede fungir de puente para su fortalecimiento, es en realidad un arma de doble filo, que puede profundizar su erosión si se utiliza de manera inapropiada.

Con el análisis anterior intentaremos alertar sobre los retos que representan para nuestro continente algunos factores que erosionan actualmente las democracias, de modo que sea posible revertir esas tendencias y consolidar democracias más sólidas en América Latina en el curso de la próxima década.

---

6 RORTY, RICHARD. *Post Democracy*, Londres, Review of Books, 2004.

## I. EL “FIN DE LA HISTORIA” Y SUS EFECTOS EN LA CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

En este acápite se revisan los puntos históricos que llevaron a las instituciones de las democracias liberales al punto en que gozaron de mayor fortaleza y legitimidad, esto con el objetivo de realizar un ejercicio retrospectivo sobre aciertos y desaciertos de tales instituciones en ese periodo de tiempo.

En 1989, Francis Fukuyama sostuvo que con la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética “[e]l triunfo de Occidente, de la ‘idea’ occidental, es evidente, en primer lugar, en el total agotamiento de sistemáticas alternativas viables al liberalismo occidental”, y que además “[l]o que podríamos estar presenciando no sólo es el fin de la guerra fría, o la culminación de un período específico de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano”<sup>7</sup>.

Esta tesis, aunque profundamente controversial<sup>8</sup>, tuvo eco en las élites políticas y económicas de Estados Unidos y Europa, que tras la victoria en la Guerra Fría señalaban al modelo democrático liberal como la causa de la victoria de Occidente en la pugna ideológica. La aparente entidad incuestionable de la democracia liberal tuvo, en el fondo, un efecto contraproducente para su consolidación, pues las élites políticas y económicas no incentivaron su fortalecimiento ante el hecho de que el enemigo constituido por la Unión Soviética y el comunismo había dejado de existir.

El cese en la promoción de las instituciones fundamentales que dieron origen al orden mundial liberal al finalizar la Segunda Guerra Mundial, así como de sus expresiones institucionales —en especial la Organización de las Naciones Unidas—, llevó a que tanto las élites políticas y económicas como la sociedad civil dieran por sentada la permanencia continua de dicho orden

---

7 FUKUYAMA, FRANCIS. *El fin de la historia*, Washington, The National Interest, Washington, 1989.

8 MANSFIELD, HARVEY. *Responses to Fukuyama*, Washington, The National Interest, 1999. Disponible en: <https://nationalinterest.org/article/responses-to-fukuyama-967> (citado el 1 de abril de 2020).

mundial liberal como garante de la paz y de la prosperidad a nivel global, y a que pareciera no haber razones para necesitar fortalecerlo, además de nadie se encontraba en posición de cuestionarlo en el plano intelectual o académico. En términos sociales, el triunfo del liberalismo en la Guerra Fría logró crear una idea de prosperidad y seguridad mundial absoluta, generando la certeza fundamental de que el *statu quo* era el mejor de los escenarios posibles. Esta certeza se encontraba firmemente sedimentada, al menos, en la sociedad civil de los países desarrollados.

Durante los años noventa las democracias liberales desarrolladas veían a sus instituciones funcionar con relativa eficiencia; por primera vez desde su creación, el sistema de seguridad colectivo de las Naciones Unidas no se encontraba bloqueado, y se autorizaron medidas policivas de intervención militar en al menos cinco ocasiones, todo lo cual sugería una relativa eficiencia del sistema diseñado 65 años antes. También, el sistema comercial mundial se consolidaba como una estructura multilateral y eficiente con la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1994.

Sin embargo, esta sensación de prosperidad absoluta tuvo una primera crisis con ocasión de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001<sup>9</sup>, pues a partir de ese momento Estados Unidos comenzó a ceder en el apoyo al internacionalismo liberal que lo había caracterizado hasta entonces, y con la invasión a Afganistán e Irak se consolidó como un “*Outlaw State*”, en términos de John Rawls<sup>10</sup>.

Este repentino abandono por parte de Estados Unidos del sistema liberal mundial que tanto había defendido durante el siglo XX desestabilizó a la democracia liberal misma, que a partir de ese momento entró en un declive que se acentuó con la crisis económica de 2008, y que abrió paso a procesos de desglobalización y desmembramiento de las instituciones insignia del orden mundial liberal, es decir, las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otras.

En retrospectiva, esto parece ser el resultado de la falta de una conciencia más profunda sobre la solo aparente solidez de las instituciones liberales durante los años noventa, producto también de la plena confianza que existía respecto

---

9 HABERMAS, JÜRGEN. *Occidente escindido*, Madrid, Trotta, 2009, p. 164.

10 RAWLS, JOHN. *The Law of Peoples*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

de las mismas para la época, razón por la cual la tecnocracia de entonces no se vio apremiada para fortalecer instituciones que se consideraron –bajo la misma lógica considerada por Fukuyama– como definitivas o inmejorables. Al fin al cabo, eran las instituciones triunfantes de la Guerra Fría, y no había razones empíricas para considerar su eventual declive.

### I. I. DE LA GLOBALIZACIÓN A LA DESGLOBALIZACIÓN

Tras el apogeo de las instituciones liberales, que se fundamentó en la demostración fáctica de que funcionaban, se observó un interés a escala mundial de emular el modelo para alcanzar por esa vía el mayor bienestar. La amplia emulación de las instituciones liberales se interpreta en el presente acápite como “globalización”, la cual, después de un sostenido ascenso, comenzó a retroceder paulatinamente, hasta llegar a su punto más bajo en la actualidad, lo que se entiende en el presente acápite como un proceso “desglobalizador”.

Los procesos de globalización no son en absoluto novedosos. Los pueblos se han globalizado a lo largo de la historia de la humanidad a través de la navegación y el intercambio económico y cultural. En este sentido, un entendimiento cabal del concepto de globalización nos lleva a concluir que se trata de un proceso permanente en la historia, y que no responde únicamente a las dinámicas del liberalismo como sistema político y económico imperante<sup>11</sup>.

Ahora bien, el proceso específico de globalización que suscitó el liberalismo como idea política es quizá el más significativo de los tiempos contemporáneos, pudiéndose determinar su origen en la Revolución Industrial, cuando se desencadenó un proceso de transformación tecnológica, cultural y social tan radical que no tiene paralelo en la historia.

Precisamente, el volumen de intercambios, negocios e ideas durante estos tres siglos ha conducido a interconectar al mundo como nunca antes, y ha consolidado un proceso de globalización en muchos aspectos irreversible.

---

11 VELA ORBEGOZO, BERNARDO. *Colombia no es una isla*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 331.

Para algunos, la expansión del liberalismo era garantía de la institucionalización generalizada de la democracia y de los Estados constitucionales. De hecho, aunque se reconocía que podían existir democracias iliberales, esto no se consideraba deseable, por estimar que mientras más influencia liberal tenga una democracia, mejor consolidada se encontrará<sup>12</sup>. En el mismo sentido se subraya la necesidad de que exista un componente liberal en las democracias –es decir, la protección de libertades individuales–, pues sin este componente la democracia se vería desprovista de uno de sus rasgos característicos<sup>13</sup>.

En otras palabras, el liberalismo se interpretó como inescindible de la democracia, y conceptualmente un régimen democrático no se concebía como tal si carecía de un componente liberal. La consolidación de esta idea durante los años noventa llevó a ligar a la globalización del pensamiento liberal con la expansión de la democracia en el mundo, y a considerar que mientras mayor nivel de globalización y de apertura económica tuvieran las naciones, más democráticos serían sus regímenes políticos, y de mayor protección gozarían las libertades individuales.

Por supuesto, este planteamiento resultó controversial, y encontró varios detractores que argumentaron –también durante los años noventa– que el efecto del liberalismo sobre la democracia es negativo y que en realidad la democracia únicamente sale fortalecida si logra minimizar la influencia del liberalismo<sup>14</sup>.

Sin embargo, la idea de la vinculación de la globalización con el fortalecimiento de la democracia en términos liberales prevaleció entre las élites económicas y políticas; y, del mismo modo que sucedió con las instituciones del orden liberal mundial, la expansión *ad infinitum* de la globalización simplemente se daba como un hecho no sujeto a mayores discusiones, pues una consecuencia natural del “fin de la historia” era el aumento del intercambio

---

12 ZAKARIA, FAREED. *The Rise of Illiberal Democracies*, Washington, Foreign Affairs, 1997.

13 MAINWARING, SCOTT y PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival and Fall*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, p. 66.

14 BARBER, BENJAMIN R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 2003.

económico en términos estrictamente capitalistas, y en consecuencia, un incremento constante de la prosperidad mundial producto del libre cambio económico en coordinación con la expansión de la democracia.

Sin embargo, y contra todos los pronósticos, este proceso globalizador se ha ido desacelerando. El intercambio económico se ha inclinado cada vez más hacia el proteccionismo durante la segunda década del siglo XXI<sup>15</sup>, en parte como consecuencia de la crisis económica global de 2008 y, más recientemente, como efecto de la recesión económica causada por la pandemia de Covid-19.

Limitaciones a las exportaciones e importaciones; cierre de fronteras para evitar la entrada de refugiados en Europa, Asia y América Latina; denuncia de tratados internacionales que abogan por la integración y cooperación internacional, entre otras medidas, se han convertido en el común denominador de la política exterior de países en desarrollo y desarrollados. Estas medidas hace 30 años no habrían sido admitidas por el orden internacional, y habrían sido consideradas como abiertamente contrarias al orden liberal.

Los indicadores señalados sugieren que la etapa globalizadora del liberalismo ha terminado, y que uno de los efectos de su declive es precisamente la desglobalización, esto es, la desaceleración del intercambio comercial, el cierre de fronteras y el incremento del escepticismo frente a la cooperación a cambio de la promoción de modelos proteccionistas y, en el fondo, soberanistas, tal como sucedía antes de 1945.

En términos políticos, el sistema liberal también se encuentra en una etapa de desglobalización. En efecto, existe un creciente descontento social con el *statu quo*, pues se percibe por sectores sociales como el responsable de encubrir desigualdades transversales a todo el sistema; descontento que ha sido explotado por una política populista propia de los nacionalismos de la primera mitad del siglo XX<sup>16</sup>.

---

15 ROTELLAR, JOSÉ MARÍA. *El impacto económico negativo del proteccionismo*, Fundación Faes, julio-septiembre, 2019. Disponible en: [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20190902110535el-impacto-economico-negativo-del-proteccionismo.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20190902110535el-impacto-economico-negativo-del-proteccionismo.pdf) (citado el 1 de abril de 2020).

16 EATWELL, ROGER y GOODWIN, MATTHEW. *National Populism. The Revolt against Liberal Democracy*, UK, Penguin, 2018.

De otro lado, el descontento social también se ha traducido en la consolidación de movilizaciones sociales a escala global, que reivindican derechos colectivos y exigen constantemente una afirmación positiva por parte de los Estados. Esto altera la lógica tradicional de una democracia liberal, cuya posición frente a estas reivindicaciones ha sido tradicionalmente regida por una lógica de afirmaciones negativas, con un discurso que permite la libertad de expresión desde todos los bandos, evitando institucionalizar las reivindicaciones de específicos sectores sociales.

Sin embargo, la escala con que movimientos sociales como el “Me Too” o, más recientemente, “Black Lives Matter” se han manifestado, ha llevado a los Estados a tomar posiciones concretas frente a estas consignas, ya sea a favor o en contra, modificando su tradicional papel de observador pasivo. Este cambio en el rol del Estado necesariamente riñe con su carácter liberal, pues se transita casi imperceptiblemente hacia la primacía de consignas colectivas—que corren el riesgo de ser atravesadas por populismos—por sobre los derechos individuales, principal objeto de protección del liberalismo.

## 1.2. LA REGRESIÓN AL SOBERANISMO DE LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

Estos cuestionamientos profundos de la sociedad civil a la democracia liberal en países donde ya se pensaba consolidada han generado efectos colaterales sobre todas las otras democracias que se encuentran en proceso de consolidación, pero que ante los cuestionamientos se preguntan si fortalecer la democracia liberal es efectivamente el camino correcto a seguir. Este acápite evalúa los efectos de estos cuestionamientos, que implican (i) la desintegración del multilateralismo, (ii) el ascenso de políticas populistas al poder y (iii) el progresivo debilitamiento de las democracias liberales en construcción en países en desarrollo.

Precisamente, la desglobalización ha motivado el regreso de procesos políticos que a principios de los años noventa se pensaron difuntos. En 1990, el historiador Eric Hobsbawm consideró a la temática del nacionalismo como una cuestión que perdía vigencia cada vez más<sup>17</sup>. Así mismo,

---

17 HOBBSAWM, ERIC J. *Nations and Nationalism since 1789. Programme, Myth, Reality*, 2.<sup>a</sup> ed., Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

guerras civiles con tintes étnicos y que contraponían modelos de Estados nacionales, de la escala de la guerra de Yugoslavia y el genocidio en Ruanda, parecían cuestiones relegadas al pasado<sup>18</sup>.

Sin embargo, nuevamente el nacionalismo ha cobrado vigencia. En Europa por ejemplo, se está dando un proceso de “renacionalización”, mediante el cual partidos políticos extremistas “defienden una recuperación de la presencia del Estado, frente a los poderes privados de la globalización y el lejano gobierno burocrático de Bruselas; un rescate de la identidad perdida que devuelva a los Estados europeos a su posición de centralidad”<sup>19</sup>.

Aunque la Unión Europea subsista hoy en día, el euroescepticismo o la falta de confianza en ella por parte de la sociedad civil de la Unión es un fenómeno que está afectando su capacidad de acción y debilitando su influencia política. Este fenómeno “deriva de la dificultad de las sociedades poscoloniales europeas de asumir su nueva posición, así como la propia debilidad del Estado y, por ello, es generalizado”<sup>20</sup>.

En Estados Unidos, el movimiento nacionalista gira en torno de la figura de Donald Trump, quien obtuvo la victoria en las elecciones de 2016 mediante un populismo exacerbado dirigido a los estadounidenses que se sentían excluidos por la globalización y las instituciones liberales tradicionales, y quienes finalmente formaron las mayorías que respaldaron su presidencia. En ese país, sin embargo, la dinámica de sus instituciones democráticas no necesariamente sigue la suerte de la doctrina política con la que el ejecutivo establezca la política exterior nacional; y, en efecto, la presidencia de Trump puso a prueba la fortaleza de las instituciones estadounidenses, las cuales supieron resistir la embestida de sus órdenes ejecutivas<sup>21</sup>.

---

18 BIEBER, FLORIAN. *Is Nationalism on the Rise? Assessing Global Trends*, London, Ethnopolitics, 2018.

19 IGLESIAS, MARÍA MERCEDES. “El actual ‘momento democrático europeo’: nacionalismo, populismo y auge de las democracias iliberales”, en *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 532.

20 *Ibid.*, p. 536.

21 HAWKINS, TANNER ELIZA y HAWKINS, KIRK A. “National-populism in Trump’s first year of presidency”, en *When Populism Meets Nationalism. Reflections on Parties in Power*, Milán, ISPI, 2018.

En perspectiva, la democracia estadounidense se ha mantenido vigente durante la presidencia de Trump, aunque ciertamente se ha debilitado. Ahora bien, esto responde a la incomparable solidez institucional de Estados Unidos, que es difícil ver replicada en otros Estados democráticos cuyas instituciones suelen ceder ante líderes nacional-populistas que acumulan los diversos poderes y falsean la democracia representativa, como se ha visto en Filipinas con Rodrigo Duterte o en Venezuela con Nicolás Maduro.

Si bien no puede decirse que el nacionalismo autoritario y populista haya triunfado en los fortines de la democracia liberal (Europa occidental y Estados Unidos), pues el sistema de pesos y contrapesos en estos escenarios ha logrado evitar el ascenso de líderes con poderes políticos prácticamente ilimitados, sí cabe afirmar que estas democracias liberales se han erosionado y cedido influencia a modelos más proteccionistas y contrarios al internacionalismo.

Este punto es el que llamamos un retorno al “soberanismo” por parte de las principales democracias liberales, pues aunque institucionalmente se mantengan como tales dentro de los esquemas propios de cada Estado, estas instituciones ya no actúan en concordancia con el internacionalismo cooperacionista en el que solían basarse, pues parte de la respuesta de los Estados a las protestas sociales y políticas que también han caracterizado la segunda década del siglo XXI ha sido la de mostrarse aversos al internacionalismo y sus instituciones, instituciones en que los gobiernos nacionales populistas encontraron un chivo expiatorio común para depositar las razones de los descontentos sociales de sus electores.

El que los gobiernos esbocen la idea de que las instituciones internacionales son contrarias a los intereses nacionales ha tenido un efecto significativo en la erosión de las democracias liberales, pues instituciones que antes fungían como agentes vigilantes de la conducta de los Estados y como limitantes del poder ejercido por sus agentes han sido relegadas en el discurso populista a un papel burocrático cuya única función es la de impedir la materialización de los intereses de cada nación.

La denuncia del “globalismo”<sup>22</sup> como el responsable de los problemas internos de los países ha sido la táctica acuñada por el populismo para ga-

---

22 The Guardian. “Donald Trump denounces ‘globalism’ in nationalist address to UN”, 24 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/>

nar elecciones, con la consecuencia inmediata de que los países comienzan, de nuevo, a mirar hacia ellos mismos, pues solo así consideran que son alcanzables el crecimiento económico y la prosperidad, abandonando la idea –liberal en lo económico y en lo político– de que estos objetivos solo se pueden alcanzar mediante la cooperación y la solidaridad entre naciones, mediante un marco jurídico, político y económico común y consensuado.

Un caso emblemático es el del Reino Unido, país que por primera vez activó el artículo 50 del Tratado de Lisboa y decidió retirarse de la Unión Europea. El “Brexit” generó preguntas fundamentales sobre el proyecto europeo de integración profunda y obligó a los defensores de los procesos de integración regional a justificar la razón de ser de estos procesos.

¿Realmente es conveniente tener una política aduanera conjunta?, ¿es beneficioso centralizar el sistema monetario e implementar una única moneda para todo el continente?, ¿en realidad mantener las fronteras abiertas y garantizar el libre tráfico de personas es necesario para alcanzar la prosperidad?, ¿o se trata en verdad de una injerencia extranjera en los países soberanos? Todas estas preguntas surgieron en Europa con ocasión del referendo en el que los británicos debían decidir si el Reino Unido permanecía en la Unión Europea. En una orilla se encontraban quienes justificaban el “Brexit” argumentando que permanecer en la Unión equivalía a ser gobernados desde Bruselas de forma burocrática e ineficiente por tecnócratas no elegidos democráticamente, y recurriendo a exacerbar el sentimiento nacional y soberanista de los británicos como mecanismo para ganar adeptos<sup>23</sup>.

Esta regresión al soberanismo de las principales democracias liberales y la consecuente pérdida de influencia de instituciones internacionales erosionan profundamente las democracias liberales que apenas se encuentran en una etapa de consolidación, las cuales sin un escrutinio constante y profundo no podrán florecer ni afianzarse con la solidez institucional requerida para prevenir el ascenso de líderes absolutos. Países africanos y latinoamericanos

---

us-news/2019/sep/24/donald-trump-un-address-denounces-globalism (citado el 5 de abril de 2020)

23 RASHICA, VIONA. *The Political Consequences of Brexit for the United Kingdom and the European Union*, Tetovo, South East European University, 2018.

son especialmente vulnerables a esta erosión, y depende de ellos mismos el evitar caer en la tendencia anti-internacionalista aversa al consenso liberal que por el momento parece mantener la iniciativa en las democracias liberales consolidadas.

### 1.3. LA DECONSTRUCCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Los efectos del regreso del soberanismo necesariamente implican que el internacionalismo se debilite. De hecho, instituciones que hasta hace pocos años se caracterizaban por su aceptación y autoridad ante la sociedad civil, hoy en día son vistas con desconfianza. Este acápite tiene por objeto profundizar en las razones que están llevando al multilateralismo a desintegrarse, con sus consiguientes efectos en el debilitamiento del modelo de democracia liberal.

El orden jurídico internacional también se ha visto erosionado por esta regresión al soberanismo de las democracias liberales. Los tratados que les otorgan competencias a las principales instituciones jurídicas internacionales han sido denunciados por varios países que prefieren privar a estos organismos de sus herramientas jurídicas para solucionar controversias antes que tener que afrontar la agitación política interna por cuenta de la obligación internacional de cumplir con los fallos.

Recientemente Estados Unidos ha denunciado múltiples tratados multilaterales y se ha retirado de varias instituciones que gozaban de influencia política gracias a la presencia de ese país en ellas. Su retiro del Acuerdo Nuclear con Irán, de la Convención de París contra el Cambio Climático, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, del Tratado de Relaciones Amigables entre Irán y Estados Unidos (que le otorgaba jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia), así como sus continuas amenazas de retirarse de la Organización Mundial del Comercio si no gana determinados casos ante el órgano de solución de controversias<sup>24</sup>, al igual que su salida del protocolo opcional de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas (que le

---

24 Newsweek. “Trump just threatened to pull out of WTO unless the US keeps winning cases”, 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.newsweek.com/trump-just->

otorga jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia)<sup>25</sup> constituyen solo algunos ejemplos de la pugna de este país con el orden jurídico internacional. El hecho de que Estados Unidos siga esta tendencia debilita fuertemente las instituciones jurídicas internacionales, pues su legitimidad radica precisamente en la cesión de soberanía<sup>26</sup> que los Estados realizan a favor de estas, y porque entre mayor sea el poder político del Estado que hace esta sesión, mayor es la relevancia que estas instituciones jurídicas internacionales adquieren.

Esta posición no es exclusiva de Estados Unidos, otros países han retirado paulatinamente la jurisdicción y la competencia a órganos de solución de controversias multilaterales. Por ejemplo, en 2016 Sudáfrica<sup>27</sup>, Burundi, Gambia y Filipinas depositaron notificaciones formales de retiro de la Corte Penal Internacional. Adicionalmente, Bolivia, Ecuador y Venezuela fueron los primeros países en retirarse de la Convención sobre el Centro de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) desde su firma en 1966. Colombia también ha hecho parte de esta tendencia, mediante la denuncia del Pacto de Bogotá en 2012, que le otorgaba jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia para resolver disputas entre miembros de la OEA, esto tras el fallo que delimita los territorios marítimos con Nicaragua<sup>28</sup>.

Las razones que otorgan los países son variadas, pero suelen centrarse en cuatro motivos fundamentales: (i) Los países suelen rechazar el activis-

---

threatened-pull-out-wto-unless-us-keeps-winning-cases-1497326 (citado el 11 de abril de 2020).

25 Reuters. “U.S. withdraws from international accords, says U.N. world court ‘politicized’”, 3 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-diplomacy-treaty/us-reviewing-agreements-that-expose-it-to-world-court-bolton-idUSKCN1MD2CP> (citado el 11 de abril de 2020).

26 “Es precisamente el concepto de soberanía el fundamento de las relaciones entre Estados, pues es gracias a esta que un Estado puede expresar su voluntad con legitimidad”. BECERRA SÁNCHEZ, JULIÁN. “El reconocimiento internacional como punto determinante en el caso de Palestina contra Estados Unidos”, en *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes*, cit., p. 532.

27 Tras un intenso debate interno, Sudáfrica renunció a retirarse de la CPI en 2017. Cfr.: <https://www.dw.com/es/sud%C3%A1frica-retira-petici%C3%B3n-de-abandonar-la-corte-penal-internacional/a-37859693> (citado el 25 de abril de 2020).

28 PAUWELYN, JOOST y HAMILTON, REBECCA. “Exit from international tribunals”, *Journal of International Dispute Settlement*, Oxford, 2018.

mo judicial de estos tribunales, por considerarlo violatorio de su seguridad jurídica y del debido proceso, sobre la base de que nunca le reconocieron jurisdicción a un tribunal internacional para que fallara con interpretaciones amplias de la ley; (ii) Se percibe por parte de los países que los jueces o árbitros que toman decisiones no son imparciales; (iii) Los países, al sopesar los costos e implicaciones de otorgarle jurisdicción a un tribunal internacional, optan por retirarse del mismo cuando se emite un fallo en su contra; y (iv) Dependiendo de la ideología política de quien llegue al poder, los países estarán más o menos inclinados a ceder su soberanía a tribunales internacionales<sup>29</sup>.

En general, los tribunales internacionales se encuentran debilitados por estos retiros. El caso de la Organización Mundial del Comercio es emblemático, pues el veto de Estados Unidos al nombramiento de miembros del órgano de apelaciones ha dejado al organismo de solución de diferencias sin capacidad sustancial de actuar, paralizando con ello un sistema que lleva 25 años resolviendo litigios relativos al comercio<sup>30</sup>.

El actuar de Estados Unidos y de estos países –por solo mencionar algunos ejemplos– tanto en lo político como en lo jurídico reivindica a la soberanía en sentido clásico, esto es, aquella únicamente detentada por el Estado, sin que exista ninguna institución por encima de ella ni siquiera en materias tan sensibles como los derechos humanos o los crímenes transnacionales, respecto de las cuales la soberanía en sentido clásico había cedido para dar paso a una soberanía contemporánea, detentada por organizaciones supranacionales ordenadoras y vigilantes en estos temas, ante la incapacidad de muchos Estados para abordarlos con suficiencia. Esta noción, sin embargo, se ha debilitado, y cada vez más países retornan al fortalecimiento de sus soberanías individuales, retomando competencias que habían cedido a favor de entidades supranacionales<sup>31</sup>.

---

29 Ibid.

30 Reuters. “U.S. blocks WTO judge reappointment as dispute settlement crisis looms”, 27 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-blocks-wto-judge-reappointment-as-dispute-settlement-crisis-looms-idUSKCN1LC19O> (citado el 11 de abril de 2020).

31 BECERRA RAMÍREZ, MANUEL. “La soberanía en la era de la globalización”, en *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*, México, UNAM, 2010.

#### I.4. ECOS DE LA CRISIS EN LATINOAMÉRICA. LA DESINTEGRACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EL REGRESO DEL CAUDILLISMO

De forma general, los matices de la erosión de las democracias liberales son más pronunciados en Latinoamérica. Históricamente, la región se ha caracterizado por ser “inestable” en términos democráticos, teniendo en cuenta las dictaduras militares del Cono Sur y, más recientemente, la constitucionalización de periodos presidenciales amplios. Con una perspectiva regional, este acápite se ocupa del impacto del fenómeno desglobalizador en América Latina.

El populismo<sup>32</sup> –entendido como el cambio de la tecnocracia económica y política por una política pública diseñada a partir de la preferencia de las mayorías– acoge el principio de soberanía popular que fundamenta a las mismas democracias liberales, pero tiende a exacerbar este principio, promoviendo un modelo democrático donde las decisiones fundamentales de Estado se tomen mediante mecanismos de democracia directa, pues en la lógica populista el pueblo en sí mismo es el único facultado para regir sus destinos, y cualquier intermediario es indeseable.

De hecho, cuestionar la democracia representativa para proclamar un “gobierno popular”, que se vale de mecanismos de participación ciudadana instrumentalizados por un gobernante con poderes ilimitados, se ha convertido en una tendencia en el contexto latinoamericano de la última década.

Esto coincide con el descontento con la democracia representativa que históricamente ha existido en Latinoamérica. Al respecto, un estudio de la Universidad Johns Hopkins concluyó que en América Latina es común considerar a la democracia representativa como una mala forma de gobernar:

En promedio, quienes contestaron la encuesta y afirman que [la democracia participativa] es una forma muy buena de dirigir un país es de solo el 33%, y

---

32 URBINATI, NADIA. *Political Theory of Populism*, Nueva York, Columbia University, 2019, p. 113: “El populismo no es en sí mismo un sistema político, sino un estilo que instrumentaliza la democracia directa y busca obtener altas votaciones como si se tratara de un plebiscito o un referendo” (trad. libre).

solamente en 5 países de América Latina la mitad o más respondieron en ese sentido. Las reservas sobre la democracia representativa son especialmente comunes en América Latina: Más del 30% de los encuestados en Colombia, Chile, México, Brasil y Perú la consideran como una aproximación muy mala o mala a la gobernanza<sup>33</sup> (trad. libre).

El descontento con la democracia representativa no pareciera tener una causa subyacente definitiva en América Latina, pues más bien se trata de una acumulación de causas que derivan en la reprobación de esta forma de gobierno por parte de la opinión pública latinoamericana.

La desigualdad pareciera ser uno de estos elementos determinantes que afectan la credibilidad de la democracia representativa como un buen sistema de gobierno, pues aunque la movilidad social se ha incrementado y se ha formado una clase media robusta, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, lo que genera contradicciones tan profundas como que —a principios de siglo— la mayoría considerara a la democracia como la mejor forma de gobierno (53%) pero, a la vez, estaría dispuesta a aceptar un gobierno autoritario (55%), siempre que este fuera capaz de resolver problemas económicos<sup>34</sup>.

La corrupción en la clase política representativa también es un factor a tener en cuenta para explicar la profunda desconfianza en la democracia en América Latina. En 2018, el estudio anual “Latinobarómetro” determinó que el 65% de los latinoamericanos consideraban que la corrupción iba en aumento, y además, “el 51% de estos considera que ‘todos o casi todos’ los parlamentarios están involucrados en actos de corrupción, el 50% cree que los presidentes están involucrados, y el 47% cree que los concejales y el gobierno local están involucrados en actos de corrupción”. A continuación, el estudio concluye:

---

33 WIKE, ob. cit. “*The median share of respondents who say it is a very good way to run a country is just 33 percent, and there are only five nations in which half or more give this response. Reservations about representative democracy are especially common in Latin America: More than 30 percent in Colombia, Chile, Mexico, Brazil, and Peru consider it to be a very or somewhat bad approach to governing*”.

34 VELASCO, JOSÉ LUIS. *Desigualdad económica y democracia en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004, p. 52.

... la debilidad de la democracia está expuesta en toda su dimensión en esta repuesta, donde en 11 países de la región la mitad o más de su población cree que los presidentes y sus funcionarios están involucrados en actos de corrupción. Uruguay (26%), Costa Rica (29%) y Chile (32%) son los únicos tres países donde se cree minoritariamente que los presidentes están involucrados. En sólo tres grupos de actores sociales encontramos una mayoría que cree que no están involucrados. Los líderes religiosos con 57%, los empresarios con 53%, y los empleados públicos con 51%<sup>35</sup>.

En esta perspectiva, es evidente que la democracia representativa carece de legitimidad en nuestro continente, en la medida en que la sociedad civil no la aprueba y la considera cooptada por la corrupción, el clientelismo e intereses particulares. Esta sensación actúa como plataforma perfecta para la consolidación de nuevos caudillos, que en lugar de llegar al poder mediante golpes militares e instaurar dictaduras, como fue común durante la segunda mitad del siglo XX, se valen ahora del descontento popular con la democracia representativa, capitalizándolo a través del populismo.

Se han observado fenómenos de este tipo en Ecuador, con Rafael Correa, en Brasil, con Jair Bolsonaro, y más notoriamente en Venezuela, con Hugo Chávez, cuya principal característica era la utilización discrecional del erario para ajustar desigualdades, lo que le valió una gran aceptación entre sus gobernados. En otras palabras, la Venezuela de Chávez fue un experimento de fortalecimiento de la democracia directa en detrimento de la democracia representativa que contó con el respaldo mayoritario en las urnas, pues se consideraba preferible una democracia directa con tintes autoritarios –democradura o dictablenda<sup>36</sup>, en términos de Alain Rouquié– que diera espacio para el ascenso de nuevos caudillos<sup>37</sup> pero que redujera

---

35 Corporación Latinobarómetro. *Informe 2018*, Santiago de Chile.

36 ROUQUIÉ, ALAIN. “Dictadores, militares y legitimidad en América Latina”, en *Crítica y Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 1981.

37 The New York Times. “Los nuevos caudillos de América Latina”, 16 de octubre de 2014. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2014/10/17/opinion/los-nuevos-caudillos-de-america-latina.html> (citado el 12 de abril de 2020).

la desigualdad y generara una sensación de bienestar económico, en detrimento de la democracia representativa.

Los efectos de la crisis del liberalismo y la democracia liberal han tenido consecuencias palpables en Latinoamérica, región donde los populistas han sabido capitalizar el descontento generalizado con la democracia, promoviendo regímenes directos y estimulando la aparición de caudillos que suelen afectar la estructura del Estado de derecho.

El internacionalismo, que suele ser percibido como una forma de neocolonialismo impuesto por las grandes potencias a regiones vulnerables como Latinoamérica<sup>38</sup>, tampoco sale bien librado. El Brasil de Jair Bolsonaro es quizá el ejemplo más palpable de anti-internacionalismo en nuestro continente. Bajo su gobierno, Brasil ha pasado de ser un referente en materia de reivindicación de derechos migratorios e indígenas a denunciar las convenciones y tratados multilaterales que juridificaban la protección de estos derechos<sup>39</sup>. Su consigna “*Brasil acima de tudo*” venía acompañada de apologías a la dictadura militar brasileña y afirmaciones contrarias al orden internacional, como la referida a la posibilidad de denunciar tratados ambientales para permitir la tala de bosque nativo y la agricultura extensiva en la Amazonía brasileña<sup>40</sup>.

En resumen, en Latinoamérica han tenido eco los mismos planteamientos que mantienen en jaque a la democracia liberal en Estados Unidos y en Europa, y, al igual que en el caso de las democracias liberales consolidadas, en Latinoamérica el retroceso de la globalización y el retorno al soberanismo están erosionando sus democracias liberales aún no consolidadas. Esta erosión reviste más gravedad, pues la debilidad institucional en América

---

38 MACÍAS CHÁVEZ, KARLA CECILIA. “El neocolonialismo en nuestros días: la perspectiva de Leopoldo Zea”, *Universitas Philosophica*, Universidad Javeriana, 2015.

39 The New York Times. “Bolsonaro pulls Brazil out from U.N. Migration Accord”, 9 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/01/09/world/americas/bolsonaro-brazil-migration-accord.html> (citado el 7 de abril de 2020).

40 MCKENNA, ELIZABETH. “Brazil, the life and death of a Republic?”, *Berkeley Review of Latin American Studies*, Berkeley, 2018. Disponible en: <https://clas.berkeley.edu/sites/default/files/shared/docs/tertiary/BRLASfall2018-MCKENNA.pdf> (citado el 12 de abril de 2020).

Latina es mucho más pronunciada que en el mundo desarrollado, lo que hace más factible su colapso para darle paso a un autoritarismo absoluto, como sucede ya con Venezuela y Nicaragua.

## 2. LOS DILEMAS DE LAS DEMOCRACIAS LIBERALES PLANTEADOS POR EL MODELO CHINO

Explicar la erosión de la democracia liberal en términos de vicios o anomalías internas implica ignorar un escenario global más complejo, y que también ha contribuido a su progresivo debilitamiento durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Este acápite busca explicar el impacto que el modelo político y económico asumido en China ha tenido en las democracias liberales, planteando una pregunta existencial sobre el carácter inescindible de la democracia y la libertad.

El modelo chino, resumido en el eslogan “un país, dos sistemas”, se adoptó a partir de la reunificación de Hong Kong y otras provincias autónomas en 1997 con la China continental, gobernada por el Partido Comunista Chino desde la revolución de Mao Tse-Tung en 1949. De forma superficial, la política pública asumida en la República Popular China comporta la posibilidad de que una economía controlada por un Estado abiertamente autoritario permita, en sus relaciones con otros países, el libre tráfico de personas y el intercambio de bienes y servicios, como si se tratara de una democracia liberal.

Esto constituye, cuando menos, una paradoja para el liberalismo, pues aparentemente es posible construir un modelo de país con un éxito económico significativo derogando derechos y libertades civiles fundamentales, y en general, sin necesidad de democracia.

Lo que China ha logrado con su planteamiento de política pública no se limita al manejo interno de sus asuntos, siendo en realidad una propuesta contra hegemónica en todos los frentes, desde el manejo de la economía hasta la forma de organización del Estado. La “nueva ruta de la seda”, un plan de infraestructura para conectar a Eurasia y África, no tiene una pretensión únicamente comercial, sino de expansión de su influencia y modelo político, esta ruta conectará a China con Londres y tendrá enclaves en Tanzania (mediante la construcción de navieras), Bangladesh (mediante la construcción de grandes puentes con el Medio Oriente) y la República

Democrática del Congo (debido a sus metales conductores, imprescindibles para la industria de la tecnología)<sup>41</sup>.

China ha entendido que patrocinar la construcción de infraestructura en países extranjeros le permitirá alcanzar nuevos mercados, modificando el perfil de las economías donde intervenga. Este país incluso se ha aventurado a plantear un “Bretton Woods” alternativo, con la constitución del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura y un banco propio del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

El Nuevo Banco de los BRICS y el Banco Asiático de Inversiones son instituciones que constituyen un contrapeso concreto a las tradicionales organizaciones internacionales provenientes del sistema hegemónico fundado en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods y que dio origen a las instituciones del derecho económico internacional (FMI y Banco Mundial). Estas nuevas instituciones cumplen funciones análogas a las tradicionales, pero bajo la gobernanza de China como nueva potencia de contrapeso en el escenario mundial<sup>42</sup>.

Gradualmente, China ha ido estableciendo un nuevo sistema monetario paralelo al hegemónico y, siempre al margen de la democracia, ha creado zonas económicas especiales en sus principales puertos para importar insumos y lograr un desarrollo humano y económico exponencial durante las primeras dos décadas del siglo XXI.

Mediante este sistema de doble vía, China promueve el control de precios sobre algunos sectores de la economía pero a la vez impulsa una economía de mercado en los campos en que su producción es más competitiva. Esta metodología le ha permitido avanzar sustancialmente en su pretensión de superar para el año 2025 las condiciones de precariedad en que aún vive gran parte de su población.

La presencia de China en la geopolítica global se ha acrecentado significativamente, y esto, combinado con el abandono del internacionalismo y

---

41 HERRERA VALENCIA, BEETHOVEN. “China: la nueva ruta de la seda”, 12 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/beethoven-herrera-valencia/china-la-nueva-ruta-de-la-seda-503319> (citado del 10 de abril de 2020).

42 HERRERA VALENCIA, BEETHOVEN. “Análisis/Bretton Woods alternativo”, 6 de mayo de 2015. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/analisis-bretton-woods-alternativo-40954> (citado el 10 de abril de 2020).

el regreso al soberanismo por parte de Estados Unidos en la última década, hace que al parecer el modelo chino esté reemplazando al norteamericano como protagonista de la economía mundial y del sistema en sí mismo. Esto ha abierto preguntas profundas sobre el verdadero futuro de la democracia en el orden global internacional, pues ante los hechos, muchos podrían pensar que es posible prescindir de ella.

En Latinoamérica se comienza a ver la influencia de China como potencia económica e industrial, con su influencia en la estructuración de procesos de integración regional y su participación en la construcción de proyectos de infraestructura a lo largo de todo el continente.

Por ejemplo, en Ecuador han sido construidas, mediante apalancamiento financiero chino, hidroeléctricas, redes de carreteras, y se han abierto canales de inversión en el sector de servicios, hidrocarburos y minería, de forma exponencial, específicamente en favor de firmas chinas<sup>43</sup>. Del mismo modo, países como Bolivia también han conseguido apalancamiento de China para su red de carreteras<sup>44</sup>, Chile acordó un TLC con el gigante asiático en el año 2006<sup>[45]</sup>, y, más recientemente, en Colombia se ha visto un creciente número de firmas chinas participando en licitaciones públicas<sup>46</sup>.

## 2.1.1. LA CONVIVENCIA ENTRE AUTORITARISMO POLÍTICO Y LIBERALISMO ECONÓMICO, ¿UNA PARADOJA?

En este contexto, el modelo chino plantea una inmensa paradoja para las democracias liberales. En efecto, mientras que, por una parte, estas procuran

43 ELLIS, EVAN. “El apalancamiento de Ecuador sobre China para conseguir una vía alternativa de política y desarrollo”, *Air and Space Power Journal*, 2018. Disponible en: [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ\\_Spanish/Journals/Volume-30\\_Issue-4/2018\\_4\\_05\\_ellis\\_s\\_3.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ_Spanish/Journals/Volume-30_Issue-4/2018_4_05_ellis_s_3.pdf) (citado el 10 de abril de 2020).

44 *Ibíd.*

45 ERRÁZURIZ, OCTAVIO. “Las relaciones entre Chile y China: del simbolismo a la acción”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 39 n.º 154, Santiago de Chile, 2006.

46 *Revista Dinero*. “¡Los chinos vienen por más!: estos son sus nuevos planes”, 6 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/en-que-consiste-en-plan-de-china-para-ampliar-sus-negocios-en-colombia/282297> (citado el 10 de abril de 2020).

mantener, mejorar y promover el fortalecimiento de los derechos y libertades civiles de las personas, por otra parte, observan a una nación que no responde a estos paradigmas, pero que sin embargo goza de gran prosperidad económica y proporciona niveles de vida más altos a su población. Pareciera entonces que la vía al desarrollo fuera implantar un autoritarismo político rígido y un liberalismo económico amplio, pues la posibilidad de adquirir bienes y servicios a discreción es una libertad suficiente para que los gobernados estén dispuestos a ceder todas las demás.

Esta situación es comparable con el famoso “Gran Hermano” descrito por George Orwell<sup>47</sup> en su novela *1984*, pues el modelo chino realmente es un Estado policivo, que criminaliza la oposición política y controla los medios de comunicación, respecto de lo cual, no obstante, la opinión pública china —en caso de que exista— parece indiferente en la medida en que la gente tenga la posibilidad de acceder ampliamente a bienes y servicios.

Sin embargo, la universalización de este modelo efectivamente eliminaría al modelo democrático, el Estado readquiriría viejos poderes absolutos y el “liberalismo” económico desenfrenado convertiría al intercambio y el comercio en una carrera por la supremacía económica entre Estados intervencionistas. Aun por fuera de la influencia china, los países que migran hacia el soberanismo, que aumentan su tamaño y que se enemistan con las instituciones internacionales liberales —eliminando su escrutinio y haciendo caso omiso a sus recomendaciones— corren el riesgo de caer en esta misma lógica, donde impere un mercado vigilado profundamente por el Estado, que no tendrá más límite que la voluntad de su gobernante. Ahora bien, no podemos decir que existan evidencias sólidas que indiquen una tendencia hacia esta situación, al contrario, vemos Estados cada vez más activos en racionalizar el mercado, dentro de los márgenes de la democracia liberal.

Es un hecho que la posibilidad de que el libre mercado y una democracia plena sean mutuamente excluyentes ha sido planteada; sin embargo, consideramos que esta conclusión implicaría sostener que la democracia liberal como la conocemos es insalvable y que es necesario recortar libertades tanto en lo político como en lo económico. Por esta razón, entendemos que esta disyuntiva constituye una falacia, pues, para decirlo en términos de Bobbio,

---

47 ORWELL, GEORGE. *1984*, Bogotá, Debolsillo, 2013.

... el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales<sup>48</sup>.

El planteamiento de Bobbio fue recientemente demostrado con las masivas protestas en Hong Kong contra el régimen de Xi Jinping. Inicialmente, se le reclamaba al gobierno local por una ley de extradición que permitiría enviar a disidentes políticos del gobierno central a la China continental para ser juzgados conforme a las normas jurídicas establecidas por el partido comunista, sin embargo, las protestas escalaron y adquirieron dimensiones mucho más amplias, al punto de reclamar un replanteamiento de la política de Hong Kong con China e incluso una declaratoria de independencia total<sup>49</sup>. La democracia, entonces, es aún presupuesto esencial para un verdadero liberalismo, tanto en lo político como en lo económico.

En este sentido, la paradoja surgida de un modelo de Estado en donde subsisten un sistema político autoritario y uno económico liberal no puede desviar la atención de los presupuestos democráticos esenciales que también guían al libre mercado, y sin los cuales este, en lugar de ser funcional, actúa en detrimento de las minorías y acrecienta desigualdades, destruyendo las bases de cooperación y solidaridad que sustentan al orden mundial de la segunda posguerra.

Más que una deconstrucción de las democracias liberales en Occidente, el modelo chino las reivindica como una forma de gobernanza ideal. Lo que

---

48 BOBBIO, NORBERTO. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997.

49 El País. “Un millón de manifestantes protestan en Hong Kong contra la extradición a China”, 9 de junio de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/06/09/actualidad/1560077298\\_060676.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/09/actualidad/1560077298_060676.html) (citado el 11 de abril de 2020).

demuestra el modelo chino es que implementar una política pública donde únicamente se preserve el liberalismo económico y se elimine el político destruye el tejido social, aliena las sociedades y las convierte en máquinas de productividad, sin que quepan consideraciones en relación con la dignidad humana. En definitiva, este modelo económico se fundamenta en la limitación casi absoluta de libertades políticas, cuestión que las democracias liberales han logrado equilibrar al otorgar condiciones para el libre mercado y, a la vez, considerar a la defensa de los derechos humanos como uno de sus fines esenciales. Sin embargo, la paradoja subsiste, pues China se ha convertido en una especie de fondo alternativo para las democracias liberales, que se trazan objetivos de desarrollo con fundamento en el financiamiento proveniente de Asia. Esta es quizá la influencia más amenazante que China ejerce sobre las democracias liberales, pues sin fondos estas no puede funcionar, lo que las hace susceptibles a chantajes económicos y políticos, especialmente a las democracias más frágiles, como lo son las latinoamericanas.

Estas democracias, sin embargo, también han ido adquiriendo conciencia de los excesos del libre mercado, y se ha generado el debate sobre el replanteamiento del papel del Estado en la economía, sin poner en tela de juicio el carácter democrático que debe guiarlo<sup>50</sup>.

La democracia liberal, en perspectiva, no está necesariamente condenada a desaparecer por obra del modelo chino. Por el contrario, el modelo político y económico que la sustenta se ha mostrado históricamente resiliente y adaptable en coyunturas decisivas: desde la génesis misma de la democracia en la *polis* de Atenas, pasando por su caracterización republicana

---

50 Además de la preocupación de generar incentivos en los procesos económicos desde el Estado, también surgen a la par nuevos problemas planteados por las demandas sociales, en cabeza de los grupos sociales y económicos emergentes, fruto de la dinámica económica, haciéndose sentir una presión redistributiva sobre el Estado. Esta dinámica lo que indica es un Estado que, en principio, tiene muy claramente delimitadas sus funciones como agente regulador, con aspiraciones de neutralidad en cuanto a la orientación de la economía; luego pasa a un Estado que asume un rol activo y comprometido con los intereses de dichos sectores emergentes con el fin de incorporarlos a las florecientes actividades económicas. Cfr. RAMÍREZ GÓMEZ, ANDRÉS MAURICIO. “Democracia y mercado”, *Polis. Revista Latinoamericana*, Santiago de Chile, 2004.

y de relacionamiento con el concepto de liberalismo durante el siglo XVIII, hasta su victoria en la Segunda Guerra Mundial, la democracia liberal ha prevalecido<sup>51</sup>.

## 2.2. EL REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DEL ESTADO LATINOAMERICANO EN LA ECONOMÍA

El ascenso del modelo chino también supone dilemas para la política exterior latinoamericana, que parece debatirse entre continuar con el tradicional fortalecimiento institucional de las democracias liberales o migrar hacia un modelo que muestra resultados pero es abiertamente autoritario. El dilema se plantea en el siguiente acápite, anticipando que el panorama geopolítico apenas si se está configurando.

La coexistencia entre libre mercado y democracia implica necesariamente la racionalización del primero. El neoliberalismo<sup>52</sup>, es decir, el liberalismo económico clásico replicado en las instituciones contemporáneas –primero por las dictaduras militares del Cono Sur, en los años setenta, y luego en las democracias latinoamericanas, a comienzos de los años noventa– fue incentivado en América Latina como mecanismo para incrementar el desarrollo económico por parte de la institucionalidad liberal internacional.

En un principio, varios países del continente acogieron esta doctrina económica, limitando la participación del Estado en la economía y reduciendo su tamaño para abrirles espacio a los privados en todos los sectores, incluyendo la prestación de servicios públicos esenciales. La tendencia era generalizada en todo el continente: en Argentina fueron introducidas una serie de reformas estructurales para modificar el esquema del Estado bajo Carlos Menem; México introdujo reformas similares bajo el gobierno de Carlos Salinas; del igual modo lo hicieron la Venezuela de Carlos Pérez, el Perú de Alberto Fujimori y la Colombia de César Gaviria. Todos pro-

---

51 MANIN, BERNARD. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

52 El origen del concepto, así como su contenido, data de mediados del siglo XX. JACKSON, BEN. “At the origins of neo-liberalism: The free economy and the strong state, 1930-1947”, *The Historical Journal*, Cambridge University Press, 2010.

movieron aperturas de las economías, caracterizadas hasta entonces por el pronunciado proteccionismo y los altos aranceles que desincentivaban el ingreso de competidores al mercado.

Se ha discutido ampliamente sobre los resultados de esta política común de los países latinoamericanos. Algunos sostienen que sus efectos fueron desastrosos para las incipientes economías de escala latinoamericanas de principios de los años noventa, pues la apertura económica trajo consigo el colapso de varias industrias nacionales, el producto interno bruto no creció de la forma exponencial que se esperaba –en algunos casos se contrajo–, la precarización laboral se extendió como práctica usual en todo el continente, la desigualdad no disminuyó y el desempleo se incrementó<sup>53</sup>.

Por otro lado, existen opiniones más moderadas que afirman que el neoliberalismo en América Latina es un proceso incompleto, que no concluye con el retiro del Estado de todos los escenarios que impliquen la gestión de recursos o de la economía, y que, es más, el Estado resulta imprescindible para la adecuada gestión de la economía y para la promoción de políticas públicas sociales combinadas con una apertura económica con el objeto de lograr la incorporación social de grupos excluidos a la economía de mercado<sup>54</sup>.

Este proceso neoliberal es completado en la siguiente década por parte de las democracias liberales latinoamericanas, y a diferencia de como se pensaba hace veinte años, se desarrolla en contravía de la tendencia mundial a reducir la liberalización del comercio. Más que un desincentivo, América Latina tiene una oportunidad para diseñar política pública económica y social novedosa, que realmente logre una transformación de fondo, pues ante la inacción del orden hegemónico liberal tras la continua erosión de su sistema, por primera vez en su historia las naciones latinoamericanas tienen un margen de maniobra amplio ante los vacíos del sistema internacional; esto a diferencia de lo ocurrido en el pasado, cuando los Estados latinoamericanos se limitaban a ser satélites de la potencia hegemónica del momento.

---

53 Al Jazeera. “Why is neoliberalism back in Latin America?”, 15 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/07/neoliberalism-latin-america-170711085354385.html> (citado el 12 de abril de 2020).

54 WALTON, MICHAEL. “Neoliberalism in Latin America: good, bad, or incomplete?”, *Latin American Research Review*, vol. 39, n.º 3, 2004, p. 165-183.

En prospectiva –y aunque pueda parecer demasiado optimista–, América Latina está en la capacidad institucional y económica de lograr un ingreso básico universal para toda su población en la próxima década. Pero esto solo será posible en la medida en que no se sigan las tendencias populistas del orden hegemónico mundial y se promuevan iniciativas de integración regional profunda, como es la pretensión expresa del proyecto de la Alianza del Pacífico.

Alcanzar esta meta también dependerá de la eliminación de la corrupción y el clientelismo dentro del Estado, el cual también deberá darse a la tarea de integrar a la sociedad civil al Estado mismo, para que participe activamente de este y de la democracia representativa, evitando que se convierta en un eslabón excluido por el poder<sup>55</sup>. El combate contra la corrupción ya está en el centro de la agenda pública de varios países latinoamericanos, lo que indica positivamente que este fenómeno sufrirá transformaciones sustanciales en la próxima década<sup>56</sup>.

#### CONCLUSIÓN

La perspectiva latinoamericana de la erosión de las democracias liberales hegemónicas debe fundamentarse en que se trata de una oportunidad sin precedentes desde el inicio de la vida republicana de las naciones en América Latina. El vacío en el liderazgo de la liberalización del comercio, la promoción de los derechos humanos y la defensa del internacionalismo puede ahora encontrar una voz en el subcontinente, cuyas naciones ahora más que nunca deben apostarle a la integración regional y al fortalecimiento doméstico de sus economías, con lo que podrán competir en un mundo que en cualquier caso continuará globalizándose alrededor del modelo liberal.

En términos económicos, aunque la influencia del modelo chino en América Latina es cada vez más significativa en América Latina, no debe

---

55 GIANOLLA, CRISTIANO. “Democratisation beyond the crisis of liberalism. Bringing civil society within the State”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 114, 2017, p. 187-206.

56 LIPTON, DAVID. “Corrupción en América Latina: la ruta hacia una solución”, 28 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8351> (citado el 12 de abril de 2020).

perderse de vista que en las democracias latinoamericanas aún subsiste el carácter liberal, el cual debe fortalecerse y enfocarse hacia el objetivo de lograr un ingreso básico universal, que garantice condiciones de dignidad humana para la población, la cual a la vez deberá gozar de amplios márgenes de libertad política protegida por los Estados, si es que los mismos quieren prevenir el autoritarismo. Así mismo, es preciso tener en cuenta que la prevención del autoritarismo se logra con un uso racional y transparente de las herramientas de recopilación de datos por parte del Estado, pues estas siempre deben ser utilizadas en el respeto de la libertad de los individuos.

La próxima década en América Latina será fundamental para su proyección como una región que aumenta su influencia mundial ante la pasividad de las democracias liberales tradicionales, cuyas regresiones, a pesar de afectar a los países latinoamericanos, aún no logran normalizar un patrón populista en América Latina, donde varios gobiernos liberales, respetuosos del orden internacional, aún dirigen los destinos de sus países.

El ruido que generan el populismo y los nacionalismos podrían llevar a pensar que la democracia liberal será desechada dentro de la próxima década. Sin embargo, hacerlo significaría un error histórico para América Latina, pues nunca antes como ahora la región se había podido perfilar como líder del orden hegemónico.

#### REFERENCIAS

- Al Jazeera. “Why is neoliberalism back in Latin America?”, 15 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/07/neoliberalism-latin-america-170711085354385.html> (citado el 12 de abril de 2020).
- BARBER, BENJAMIN R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 2003.
- BECERRA RAMÍREZ, MANUEL. “La soberanía en la era de la globalización”, en *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*, México, UNAM, 2010.
- BECERRA SÁNCHEZ, JULIÁN. “El reconocimiento internacional como punto determinante en el caso de Palestina contra Estados Unidos”, en *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

- BIEBER, FLORIAN. *Is Nationalism on the Rise? Assessing Global Trends*, London, Ethnopolitics, 2018.
- BOBBIO, NORBERTO. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Corporación Latinobarómetro. *Informe 2018*, Santiago de Chile.
- EATWELL, ROGER y GOODWIN, MATTHEW. *National Populism. The Revolt against Liberal Democracy*, Penguin UK, 2018.
- El País. “Un millón de manifestantes protestan en Hong Kong contra la extradición a China”, 9 de junio de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/06/09/actualidad/1560077298\\_060676.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/09/actualidad/1560077298_060676.html) (citado el 11 de abril de 2020).
- ELLIS, EVAN. “El apalancamiento de Ecuador sobre China para conseguir una vía alternativa de política y desarrollo”, *Air and Space Power Journal*, 2018. Disponible en: [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ\\_Spanish/Journals/Volume-30\\_Issue-4/2018\\_4\\_05\\_ellis\\_s\\_3.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ_Spanish/Journals/Volume-30_Issue-4/2018_4_05_ellis_s_3.pdf) (citado el 10 de abril de 2020).
- EMMOTT, BILL. *The Fate of the West: the Battle to Save the World's most Successful Political Idea*, Nueva York, Public Affairs, 2017.
- ERRÁZURIZ, OCTAVIO. “Las relaciones entre Chile y China: del simbolismo a la acción”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 39 n.º 154, Santiago de Chile, 2006.
- FUKUYAMA, FRANCIS. *El fin de la historia*, Washington, The National Interest, 1989.
- GIANOLLA, CRISTIANO. “Democratisation beyond the crisis of liberalism. Bringing civil society within the State”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 114, 2017, p. 187-206.
- HABERMAS, JÜRGEN. *Occidente escindido*, Madrid, Trotta, 2009.
- HAWKINS, TANNER ELIZA y HAWKINS, KIRK A. “National-populism in Trump’s first year of presidency”, en *When Populism Meets Nationalism. Reflections on Parties in Power*, Milán, ISPI, 2018.
- HERRERA VALENCIA, BEETHOVEN. “Análisis/Bretton Woods alternativo”, 6 de mayo de 2015. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/analisis-bretton-woods-alternativo-40954> (citado el 10 de abril de 2020).

- HERRERA VALENCIA, BEETHOVEN. “China: la nueva ruta de la seda”, 12 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.portafolio.co/opinion/beethoven-herrera-valencia/china-la-nueva-ruta-de-la-seda-503319> (citado el 10 de abril de 2020).
- HOBBSAWM, ERIC. J. *Nations and Nationalism since 1789. Programme, Myth, Reality*, 2.ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- IGLESIAS, MARÍA MERCEDES. “El actual ‘momento democrático europeo’: nacionalismo, populismo y auge de las democracias iliberales”, en *Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.
- INKELBERRY, JOHN G. “The end of liberal international order?”, *International Affairs*, 94, Oxford University Press, 2018.
- JACKSON, BEN. “At the origins of neo-liberalism: the free economy and the strong state, 1930-1947”, *The Historical Journal*, Cambridge University Press, 2010.
- LIPTON, DAVID. “Corrupción en América Latina: la ruta hacia una solución”, 28 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8351> (citado el 12 de abril de 2020).
- LUCE, EDWARD. *The Retreat of Western Liberalism*, Nueva York, Atlantic Monthly Press, 2017.
- MACÍAS CHÁVEZ, KARLA CECILIA. “El neocolonialismo en nuestros días: la perspectiva de Leopoldo Zea”, *Universitas Philosophica*, Universidad Javeriana, 2015.
- MAINWARING, SCOTT y PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival and Fall*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013.
- MANIN, BERNARD. *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, 1995.
- MANSFIELD, HARVEY. *Responses to Fukuyama*, Washington, The National Interest, 1999. Disponible en: <https://nationalinterest.org/article/responses-to-fukuyama-967> (citado el 1 de abril de 2020).
- MCKENNA, ELIZABETH. “Brazil, the life and death of a Republic?”, *Berkeley Review of Latin American Studies*, Berkeley, 2018. Disponible en: <https://clas.berkeley.edu/sites/default/files/shared/docs/tertiary/BRLASfall2018-MCKENNA.pdf> (citado el 12 de abril de 2020).
- Newsweek. “Trump just threatened to pull out of WTO unless the US keeps winning cases”, 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.newsweek.com/trump->

just-threatened-pull-out-wto-unless-us-keeps-winning-cases-1497326 (citado el 11 de abril de 2020).

PAUWELYN, JOOST y HAMILTON, REBECCA. “Exit from international tribunals”, *Journal of International Dispute Settlement*, Oxford, 2018.

ORWELL, GEORGE. 1984, Bogotá, Debolsillo, 2013.

RAMÍREZ GÓMEZ, ANDRÉS MAURICIO. “Democracia y mercado”, *Polis. Revista Latinoamericana*, Santiago de Chile, 2004.

RASHICA, VIONA. *The Political Consequences of Brexit for the United Kingdom and the European Union*, Tetovo, South East European University, 2018.

RAWLS, JOHN. *The Law of Peoples*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

Reuters. “U.S. withdraws from international accords, says U.N. world court ‘politicized’”, 3 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-diplomacy-treaty/us-reviewing-agreements-that-expose-it-to-world-court-bolton-idUSKCN1MD2CP> (citado el 11 de abril de 2020).

Reuters. “U.S. blocks WTO judge reappointment as dispute settlement crisis looms”, 27 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-blocks-wto-judge-reappointment-as-dispute-settlement-crisis-looms-idUSKCN1LC19O> (citado el 11 de abril de 2020).

Revista Dinero. “¡Los chinos vienen por más!: estos son sus nuevos planes”, 6 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/en-que-consiste-en-plan-de-china-para-ampliar-sus-negocios-en-colombia/282297> (citado el 10 de abril de 2020).

RORTY, RICHARD. *Post Democracy*, Londres, Review of Books, 2004.

ROTELLAR, JOSÉ MARÍA. *El impacto económico negativo del proteccionismo*, Fundación Faes, julio-septiembre, 2019. Disponible en: [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20190902110535el-impacto-economico-negativo-del-proteccionismo.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20190902110535el-impacto-economico-negativo-del-proteccionismo.pdf) (citado el 1 de abril de 2020).

ROUQUIÉ, ALAIN. “Dictadores, militares y legitimidad en América Latina”, *Crítica y Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 1981.

- The Guardian. “Donald Trump denounces ‘globalism’ in nationalist address to UN”, 24 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2019/sep/24/donald-trump-un-address-denounces-globalism> (citado el 5 de abril de 2020).
- The New York Times. “Bolsonaro pulls Brazil out from U.N. Migration Accord”. 9 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/01/09/world/americas/bolsonaro-brazil-migration-accord.html> (citado el 7 de abril de 2020).
- The New York Times. “Los nuevos caudillos de América Latina”, 16 de octubre de 2014. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2014/10/17/opinion/los-nuevos-caudillos-de-america-latina.html> (citado el 12 de abril de 2020).
- TREMOLADA ÁLVAREZ, ERIC. “Riqueza vs. desigualdad”, Blog Derecho de los Negocios, Universidad Externado de Colombia, 2019. Disponible en: <https://dernegocios.uexternado.edu.co/riqueza-vs-desigualdad/> (citado el 30 de marzo de 2020).
- URBINATI, NADIA. *Political Theory of Populism*, Nueva York, Columbia University, 2019.
- VELA ORBEGOZO, BERNARDO. *Colombia no es una isla*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.
- VELASCO, JOSÉ LUIS. *Desigualdad económica y democracia en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2004.
- VICIOSO RUIZ, JOSÉ. *Posverdad y populismo*, Fundación Faes, julio-septiembre, 2019. Disponible en: [https://fundacionfaes.org/file\\_upload/news/pdfs/20190722114313.pdf](https://fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20190722114313.pdf) (citado el 9 de abril de 2020).
- WALTON, MICHAEL. “Neoliberalism in Latin America: good, bad, or incomplete?”, *Latin American Research Review*, vol. 39, n.º 3, 2004, p. 165-183.
- WIKE, RICHARD y FETTEROLF, JANELL. “Liberal Democracy’s crisis of confidence”, *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, 2018.
- ZAKARIA, FAREED. *The Rise of Illiberal Democracies*, Washington, Foreign Affairs, 1997.



CAPÍTULO II

PEDRO PABLO VANEGAS GIL\*

*Entre el mandato representativo y el mandato del partido:  
en últimas, ¿de quién es la curul? Una aproximación  
en el derecho constitucional colombiano*



## RESUMEN

Se mantiene en el derecho constitucional colombiano una cuestión que aún no tiene una respuesta definitiva en el ordenamiento: de quiénes son las curules o escaños en las corporaciones públicas, es decir, la tensión entre los ciudadanos y los partidos en torno a la titularidad del escaño parlamentario. Así las cosas, el propósito de este escrito es abordar las diferentes vicisitudes de este problema, que hacen difícil encontrar una respuesta inequívoca y que conducen a cuestiones tales como las referidas a la relación entre electores, partidos y candidatos y a las implicaciones que tiene para el ejercicio del cargo de forma libre el sometimiento de los elegidos a la disciplina de partido. A la vez que llevan a otras dificultades como las que conciernen a establecer la clase de “mandato” que se genera en la elección.

## PALABRAS CLAVE

Derecho electoral, sufragio pasivo, candidaturas, partidos políticos, democracia, congreso, representación, disciplina de partido, transfuguismo.

## ABSTRACT

There remains in Colombian constitutional law a question that still does not have a definitive answer: whose the seats in public corporations are, that is, the tension between citizens and political parties regarding the ownership of the parliamentary seat. Therefore, the purpose of this writing is to address the different vicissitudes around this quandary, which make it difficult to find an unequivocal answer to this question, and which lead us to affairs such as, the relationship between voters, parties and candidates; the implications at the free exercise of the position generated by the submission of the elected to party

---

\* Docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional y del Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita” de la Universidad Externado de Colombia. Abogado, especialista en Derecho Público y doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Máster en Derecho Electoral de la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Contacto: [pedro.vanegas@uexternado.edu.co](mailto:pedro.vanegas@uexternado.edu.co) ORCID: 0000-0002-6805-4043.

allegiance. And they also lead us to other difficulties, for example, establishing the kind of “mandate” that is generated in the election.

#### KEY WORDS

Electoral law, the right to be elected, candidacies, political parties, democracy, parliament, representation, party allegiance.

#### SUMARIO

Introducción. 1. El derecho a ser elegido y la postulación de los candidatos: las tensiones entre un derecho de los ciudadanos y una prerrogativa de los partidos. 1.1. La titularidad del derecho a ser elegido: el ciudadano. 1.2. La intermediación cuasi necesaria del partido político: el derecho de postulación. 2. Disciplina de partido, bancadas y doble militancia: hacia la mutación en la titularidad del cargo de elección popular. 2.1. Los elegidos deben actuar en bancada: disciplina de partido como limitación a la libertad del parlamentario. 2.2. Mutación en la titularidad del cargo representativo: los elegidos, siempre que fueren inscritos por un partido, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten su investidura o cargo; y si no lo hacen, ¿qué? 2.3. La construcción jurisprudencial de la titularidad del cargo representativo: ¿le pertenece al partido? 3. El desconocimiento del deber de pertenecer al partido que los inscribió no genera cesación en el cargo público: entonces, ¿de quién es la curul? Conclusiones. Referencias.

#### INTRODUCCIÓN

Cómo interpretar el principio consagrado en el artículo 133 de la Constitución, que señala que “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”, a la luz de la prohibición de la doble militancia de quienes resultaron elegidos por un partido, que trasciende la vida interna del partido y se traslada al funcionamiento mismo de las corporaciones públicas de elección popular. Cómo se decanta entonces esta figura después de más de tres lustros de su adopción por el ordenamiento constitucional colom-

biano, y cuáles son los retos para la democracia colombiana en la siguiente década, son los propósitos generales de este escrito, que tiene su origen en nuestro trabajo anterior sobre las candidaturas y el derecho a ser elegido<sup>1</sup>.

La constitucionalización del mandato libre, por un lado, y el fortalecimiento de los partidos políticos<sup>2</sup> en la democracia moderna, por el otro, obligan a repensar la relación que existe entre la representación política y el derecho al sufragio pasivo<sup>3</sup>, en primer término; y, en segundo término, el rol de los partidos políticos, y más aún, la disciplina de partido, a la luz de dos principios constitucionales que a primera vista podrían parecer contradictorios: el de prohibición del mandato imperativo y el de actuación en bancadas de los elegidos<sup>4</sup>.

Ahora bien, la representación política es un instrumento que permite hacer efectivo el derecho de participación de los ciudadanos. El artículo 3.º

- 
- 1 Véase VANEGAS GIL, PEDRO PABLO. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.
  - 2 “Puesto que, como hemos visto, la democracia de nuestro tiempo es necesariamente una democracia de partidos parece que el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos, en razón de que sólo éstos pueden proporcionar al sistema estatal los *inputs* capaces de configurarlo democráticamente, tales como la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y de las demandas sociales”. GARCÍA-PELAYO, MANUEL. *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 85.
  - 3 “La pureza del mandato representativo se ha ido relativizando a lo largo de la historia, sobre todo a medida que la democracia se ha ido convirtiendo en una democracia de partidos. Junto a la presencia dominante de éstos, determinadas características de los sistemas electorales (sobre todo, la proporcionalidad y las listas cerradas y bloqueadas) limitan la independencia del titular del cargo representativo. Pese a que los textos constitucionales siguen reconociendo la interdicción del mandato imperativo y, por tanto, atribuyendo la titularidad del cargo al ciudadano individualmente considerado, de acuerdo con la dinámica de la democracia de partidos, el diputado aislado e independiente no constituye la regla general”. SALAZAR BENÍTEZ, OCTAVIO. *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999, p. 130 y 131.
  - 4 Cfr. entre muchos, ORTEGA SANTIAGO, CARLOS. *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2005. Este autor recoge una amplia bibliografía, no solo española, sino europea sobre este tema.

superior señala que la soberanía reside en el pueblo, del cual emana el poder público, y que este la ejerce en forma directa o *por medio de sus representantes*. Aquí surge entonces una relación o conexión entre el sujeto representado (el pueblo) y sus representantes (los elegidos). Pero más adelante el texto superior señala que los miembros de los cuerpos colegiados representan *al pueblo* y que son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores.

Se podría sostener, entonces, que la Constitución de 1991 mantiene la esencia de la prohibición del mandato imperativo, en la medida en que el mandato que se confiere a los elegidos tiene la característica de ser un *mandato libre y no vinculado* del representante; es decir que el titular del cargo público electivo goza de un margen de autonomía y de libertad que le permite ejercer sus funciones sin verse sometido a límites estrictos impuestos por sus electores, ni mucho menos revocado si va más allá de dichos límites, ni tampoco obligado a actuar solo en provecho de los intereses de quienes lo eligieron. Los elegidos representan al pueblo en general y no a un sector, o partido, o a determinados electores<sup>5</sup>.

---

5 “Otra enojosa y aparentemente interminable controversia está referida a la relación que debe existir entre representantes y electores. Hobbes sugiere que el representante es libre de hacer lo que le plazca (al menos en lo concerniente a sus electores). La mayoría de los teóricos arguyen que el representante debe hacer en su mandato lo que es mejor para aquellos, pero debe hacer lo que piensa que es mejor, según su propio juicio y sabiduría, ya que es elegido para tomar decisiones por (esto es, en lugar de) sus electores. Pero hay algunos que sostienen que el deber del representante es reflejar con exactitud los deseos y opiniones de aquellos a quienes representa”. PITKIN, HANNA FENICHEL. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 5. Para esta autora, las dificultades para encontrar la respuesta más correcta son, por un lado, los diferentes significados históricos que ha tenido la representación, y por otro, el propio significado del vocablo. En todo caso, Pitkin distingue cinco dimensiones de la representación: como autorización, como responsabilidad, como representación espejo, como identificación simbólica y como actuación por otro. Citada por LOSADA, RODRIGO y RIVAS, JOSÉ. “La representación política”, en *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2020, p. 51 ss. Disponible en: <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1405/Manual%20de%20ciencias%20pol%C3%ADticas%20y%20relaciones%20internacionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Entonces, la incorporación del régimen de bancadas en nuestro derecho parlamentario, mediante el Acto Legislativo 1 de 2003<sup>[6]</sup> (conocido como Reforma Política), comporta nuevos retos, especialmente al adoptar un régimen disciplinario para sancionar a los tránsfugas, lo que supone nuevos interrogantes, como el de cuál es la clase de relación que existe entre los electores y sus elegidos, y cuál la de estos con los partidos; o el de qué consecuencias se desprenden para los elegidos del sometimiento de estos a la disciplina de partido, cuestiones en las que el ordenamiento jurídico ha visto limitada su entrada<sup>7</sup>. Y también conduce a diversos problemas, por ejemplo el referido a determinar la clase de “mandato” que se genera en la elección, especialmente entre los partidos y los elegidos, y entre estos y los electores. ¿Será que estamos en presencia de una mera ilusión constitucional sobre el mandato representativo y de una leyenda o mito sobre la prohibición del mandato imperativo?

Una respuesta unívoca sobre estos temas es poco probable si se considera este fenómeno desde distintas dimensiones: el derecho al sufragio pasivo, las candidaturas, las bancadas y la disciplina de partido, como se explica a continuación.

- 
- 6 Mediante la Ley 974 de 2005 se reglamentó la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecuó para tal fin el Reglamento del Congreso. Sobre la doble militancia y la prohibición de transfuguismo cfr. también las sentencias de la Corte Constitucional proferidas en virtud de varias acciones de inconstitucionalidad contra la referida ley: C-342 de 2006, C-453 de 2006, C-859 de 2006, C-036 de 2007 y C-518 de 2007.
- 7 “A su vez, la férrea disciplina de los partidos y el condicionamiento que los mismos ejercen en la actuación parlamentaria de sus diputados, la dependencia de éstos a la hora de las votaciones de los grupos parlamentarios, la subordinación a la maquinaria partidista en el momento de confeccionar las listas electorales, el sistema de sanciones (en la mayoría de los casos de dudosa legalidad) al diputado indisciplinado, etc., constituyen otras manifestaciones del hecho de la vinculación y sometimiento real de los parlamentarios a los dictados de las organizaciones a que pertenecen”. DE VEGA, PEDRO. “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 44, 1985, p. 37.

I. EL DERECHO A SER ELEGIDO Y LA POSTULACIÓN  
DE LOS CANDIDATOS: LAS TENSIONES ENTRE UN DERECHO  
DE LOS CIUDADANOS Y UNA PRERROGATIVA  
DE LOS PARTIDOS

I. I. LA TITULARIDAD DEL DERECHO  
A SER ELEGIDO: EL CIUDADANO

La pregunta que nos hemos planteado en este escrito, aparentemente sencilla, consistente en quién es el titular de la curul, plantea una primera cuestión que es preciso resolver: la de quiénes son los titulares del derecho a ser elegido, si los ciudadanos o los partidos. Pues bien, la titularidad del derecho al sufragio pasivo recae en los ciudadanos. Bastante dicente es la prescripción constitucional del artículo 40: “Todo ciudadano tiene el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político [...] En virtud de ese derecho, los ciudadanos pueden elegir y ser elegidos”.

Titularidad que viene a ser ratificada en el artículo 99 superior: “La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho al sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”<sup>8</sup>. La titularidad de los derechos políticos ha sido refrendada por la Corte Constitucional, la cual ha sostenido que los mismos “están en cabeza de los nacionales, quienes los pueden ejercer únicamente a partir de la adquisición de la ciudadanía”<sup>9</sup>.

8 Ahora bien, son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años, de acuerdo con el artículo 3.º C.E. En otras palabras, la ciudadanía es la conjugación de dos factores: la nacionalidad y la mayoría de edad. El régimen de la nacionalidad está previsto en el título III, capítulo 1.º de la Constitución de 1991, en los artículos 96 y siguientes. Sobre el particular cfr. LOZANO VILLEGAS, GERMÁN. “La nacionalidad en la Constitución Política colombiana de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 15, 2003, p. 143-152.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-581 de 2001. En el mismo sentido, cfr. la sentencia C-511 de 1999 en donde señaló: “La ciudadanía es [...] el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos”. En la sentencia C-523 de 2003 la Corte sostuvo: “no basta ser nacional colombiano para ejercer los derechos políticos. Es necesaria la ciudadanía, que requiere la concurrencia de los elementos de nacionalidad y la edad, la

Situación que viene a ser refrendada por los dos principales tratados internacionales que sobre derechos humanos se ocupan de los derechos políticos, como lo son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (art. 23). Los dos instrumentos utilizan prácticamente la misma fórmula: “Todos los ciudadanos” gozarán o deberán gozar de los siguientes derechos y oportunidades: “votar y ser elegidos”.

Es evidente, entonces, que a la luz de la normatividad nacional e internacional los únicos titulares del derecho a ser elegido en los distintos cargos de representación política son los ciudadanos y no los partidos políticos. Si bien es cierto que las personas jurídicas pueden ser titulares de algunos derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, también es claro que no todos los derechos fundamentales son predicables de todas las personas (naturales y jurídicas). Existen derechos fundamentales que se predicen exclusivamente de las personas naturales, como el derecho a la vida y la prohibición de la pena de muerte o de los tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>10</sup>. Existen otros que asisten también a las personas jurídicas, como el de igualdad, la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y demás formas de comunicación, el derecho de petición, el debido proceso, el derecho de asociación, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, al buen nombre y al *habeas data*<sup>11</sup>.

No obstante, el artículo 40 superior, al referirse a los derechos de participación política, y entre ellos al derecho al sufragio activo y pasivo, solo se refiere a *los ciudadanos*, entendiéndose como tales a los nacionales colombianos. Entonces, la referencia a los ciudadanos excluye la posibilidad de que sean titulares del derecho las personas jurídicas, como los partidos políticos, los sindicatos u otras asociaciones, a pesar de que la Constitución les otor-

---

cual es [como ya advertimos] de 18 años, mientras la ley no disponga otra cosa”. En el mismo sentido, cfr. las sentencias C-964 de 2001, T-1028 de 2001, T-1136 de 2001 y T-118 de 2002.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992. Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en múltiples fallos, entre ellos la sentencia SU-182 de 1998.

11 Corte Constitucional. Sentencia T-930 de 2002. En el mismo sentido, cfr. sentencia T-723 de 2005.

ga a los partidos y movimientos políticos, a los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, la facultad o prerrogativa de inscribir candidatos. A esta conclusión también llegó la Corte Constitucional cuando sostuvo que “únicamente pueden ser ejercidos por las personas naturales [...] debido a que la naturaleza y objeto de tales derechos obligan a que sean ejercidos por los ciudadanos, que, de acuerdo a los requisitos legales de edad y moralidad, son y deben ser las personas físicas”<sup>12</sup>. Entonces, en la medida en que las personas jurídicas no pueden ser consideradas ciudadanos, tampoco podrán ser consideradas como titulares de los derechos políticos.

La elección recae sobre los ciudadanos, es decir, personas determinadas, y no sobre los partidos o movimientos políticos que los postularon. Así se desprende del tenor del artículo 133 superior, que especifica que los “miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo”, lo que presupone que la voluntad de los representantes es la de los representados y no la de los partidos o movimientos<sup>13</sup>. Si nos ajustáramos únicamente a esta variable –titularidad del derecho a ser elegido– se podría llegar a una primera conclusión preliminar: las curules son de los ciudadanos. No obstante, los ciudadanos, las más de las veces, no pueden por sí solos presentarse o postularse como candidatos –autocandidaturas–, necesitan de la intermediación de alguien para que los presente como candidatos, y es de esta manera que pueden, por lo general, asumir la posición de elegibles en sentido estricto<sup>14</sup>.

---

12 Corte Constitucional. Sentencia C-003 de 1993.

13 Sobre el concepto y dimensiones o formas de representación cfr. MANSBRIDGE, JANE. “Rethinking representation”, *The American Political Science Review*, vol. 97, n.º 4, 2003, p. 515-528. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3593021> En el mismo sentido, PITKIN. *El concepto de representación*, cit., p. 41 ss.

14 “En un régimen democrático el derecho al sufragio pasivo suele ser ejercido a través de la mediación de partidos políticos que, constituidos con fundamento en la libertad de asociación, se erigen en canales de representación del electorado y les prestan su aval a los candidatos afines a sus idearios o programas, quienes participan en las contiendas electorales en nombre de las agrupaciones o colectividades políticas que los proponen, de las cuales, en términos generales, se espera que sean estables, suficientemente organizadas y tengan arraigo social”. Sentencia C-230A de 2008.

## 1.2. LA INTERMEDIACIÓN CUASI NECESARIA DEL PARTIDO POLÍTICO: EL DERECHO DE POSTULACIÓN

El derecho político de los ciudadanos a ser elegidos se materializa con la presentación de la candidatura, que 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 permite buscar el apoyo del electorado en aras de acceder al cargo electivo correspondiente.

Los candidatos no aparecen por generación espontánea, tienen que hacer su carrera política para llegar a ocupar los cargos de poder del Estado. Ahora bien, con la ampliación del derecho al sufragio también aparecen los partidos políticos, los cuales empiezan a cumplir funciones trascendentales para el funcionamiento de la democracia, siendo la presentación de las candidaturas una de ellas. Es decir, surge lo que se puede denominar “el derecho de postulación” o el derecho a presentar candidatos, que se puede definir como la prerrogativa, privilegio o libertad que tienen ciertos sujetos reconocidos por el ordenamiento para presentar e inscribir candidatos en los diversos procesos electorales<sup>15</sup>; derecho que en el caso colombiano les corresponde, no solo a los partidos políticos, sino también a los movimientos sociales y grupos de ciudadanos<sup>16</sup>.

Como se puede advertir en esta definición, la titularidad de esta prerrogativa es restringida, no se trata de un derecho político reconocido a los

---

15 VANEGAS GIL, PEDRO PABLO. *El sistema electoral en la elección del Congreso. Su configuración constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, 2018, p. 21.

16 El artículo 108 C.P. da cuenta de este fenómeno de la postulación: “Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones”. Y más adelante en la misma disposición se lee: “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos”. Lo reitera nuevamente el artículo 262: “Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas”. Así lo reitera también el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que reconoce: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular [...] Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos...”.

ciudadanos de manera individual. En consecuencia, existen unos sujetos legitimados para presentar las candidaturas, el principal de ellos, los partidos políticos. Así lo ha puesto de presente el Consejo de Estado: “De modo que, si bien todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación del poder político (artículo 40 de la Constitución Política), fue intención del Constituyente que la facultad de inscribir candidaturas a elecciones fuera exclusiva de determinados actores políticos a los cuales confió el encauzamiento de la voluntad popular”<sup>17</sup>.

Entonces, serán los partidos los encargados de seleccionar y presentar los candidatos a las elecciones, disponer del orden de los candidatos en las listas, inclusive revocar la inscripción<sup>18</sup>, así como adelantar las campañas electorales, presentándose como instrumentos que facilitan el ejercicio del derecho al sufragio tanto activo como pasivo. En el caso de los electores, porque son ellos –los partidos– los responsables de canalizar las distintas opciones electorales que se les presentarán a los ciudadanos para que estos escojan la que más se ajuste a sus intereses. Pero el partido también será el encargado de permitir o facilitar que los ciudadanos que pretendan acceder al desempeño de los cargos electivos tengan la posibilidad de presentarse como candidatos. En últimas, son la herramienta adecuada para hacer efectivo el derecho de participación política<sup>19</sup>.

---

17 Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 9 de febrero de 2007, rad. 11001-03-28-000-2006-00107-00(4046).

18 “La Constitución Política establece que es facultativo de los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, inscribir candidatos a elecciones y en esa medida será igualmente facultativo del partido o movimiento que inscribe un candidato, solicitar la revocatoria de su inscripción a la autoridad electoral encargada de formalizar tal diligencia, quien no puede ignorar ni condicionar la voluntad o decisión del partido o movimiento político a la de persona a quien éstos inscribieron, que si bien aceptó la postulación y presentó un programa de gobierno, no significa que el cumplimiento de tales exigencias legales le genere a favor un derecho concreto, toda vez que el partido o movimiento puede encontrar situaciones que afecten sus intereses y si estima que los puede conjurar retirando su respaldo a un determinado candidato, tiene toda la libertad de hacerlo”. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de tutela del 15 de noviembre de 2007, rad. 85001-23-31-000-2007-00107 01(AC).

19 Según Manin, en la moderna democracia de partidos, “el pueblo vota más por un partido que por una persona”. Para reforzar su argumento señala el fenómeno de la estabilidad

De esta manera, los partidos políticos serán protagonistas en el proceso electoral y en el funcionamiento del sistema electoral, uno de cuyos ámbitos es el de la selección de los candidatos que serán propuestos al electorado<sup>20</sup>. Sin embargo, la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas (el ciudadano candidato, titular del derecho a ser elegido) y no sobre los partidos o movimientos que los propusieron.

No se puede desconocer el papel trascendental que cumplen los partidos políticos en el Estado democrático moderno, consistente en su concurrencia o intermediación para la formación de la voluntad política de la comunidad y la integración de los órganos de poder político a través de la presentación de candidaturas; pero no por ello se debe concluir que la titularidad del derecho de participación política por medio del sufragio pasivo también sea predicable de dichas organizaciones. Aquí hay una distinción que resulta evidente, entre la titularidad del derecho y las prerrogativas o facultades de los partidos para la efectividad del mismo, que muy seguramente lo pueden legitimar, en este último caso, para iniciar cualquier clase de actuación enderezada a que se respeten las condiciones necesarias para la efectividad del derecho al sufragio pasivo.

Como se puede apreciar, se trata de dos fenómenos distintos: uno, la titularidad del derecho, y otro, la legitimación para presentar las candidaturas, lo que no permite deducir con toda claridad que la curul o escaño, por la sola intermediación, le pertenezca al partido. Si fuera así, bien podría el partido presentar una especie de candidaturas o listas “en blanco” para, después de la elección, asignarlas a quien, según su parecer, represente más fielmente los ideales del partido, lo que nunca ocurre, como ya se advirtió.

---

electoral, en donde los votantes siguen eligiendo a los candidatos del mismo partido, e inclusive las preferencias por el partido pasan de generación en generación. MANIN, BERNARD. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 255. Para García-Pelayo, “la función de los partidos, en tanto que organizaciones políticas dirigentes de la sociedad, es proporcionar a los electores las ofertas de listas de personas entre las cuales ha de elegir a sus representantes en las Cámaras, bien entendido que en la mayoría de los sistemas electorales el pueblo elige entre listas y no entre personas, es decir, entre partidos y no entre individuos”. *Estado de partidos*, cit., p. 81.

20 PRESNO LINERA, MIGUEL. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 44.

Y aquí otro dilema de las democracias modernas: ¿a quién votan los ciudadanos, a los partidos o a las personas? Obviamente encontrar una respuesta inequívoca es poco probable, y nos traslada a escenarios propios de la sociología electoral, para tratar de establecer en esa sede los motivos o razones que llevan a un ciudadano a votar por determinada opción, si se relacionan con su identificación partidaria o, por el contrario, con el carisma o la personalidad de los candidatos.

En todo caso, el ciudadano es el titular del derecho a ser elegido, pero para poderlo ser, el partido lo postula o lo presenta a los electores como su candidato. Ahora bien, una vez realizada la elección, quien accede a la investidura o el cargo público es el ciudadano, no el partido. Cada una de las cámaras –senado y cámara de representantes– y las demás corporaciones públicas están integradas por los ciudadanos que resultaron electos, no por los partidos o las bancadas<sup>21</sup>. La declaratoria de la elección, por parte de las comisiones escrutadoras, recae sobre los ciudadanos individualmente considerados y no sobre los partidos que los presentaron como candidatos, lo cual permite reiterar, hasta ahora, que las curules les corresponden a los ciudadanos.

---

21 Véase TORRES DEL MORAL, ANTONIO. “Réquiem por el mandato representativo”, *Revista de Derecho Político*, n.º 81, 2011, p. 11–60. Sostiene este autor: “Ciertamente, una función jurídico-pública acaso sea algo más importante que un derecho, pero no es un derecho. Los partidos no son sujetos titulares del derecho de participación política. No ejercen un derecho propio al presentar candidaturas, sino el derecho de los ciudadanos a presentarse, que únicamente por disposición de la ley se articula técnicamente (en algunos países) en candidaturas partidarias cerradas y bloqueadas (en España, en todas las elecciones salvo en las del Senado), atribuyéndoseles a los partidos esa función de confección y presentación de las mismas [...] Por consiguiente, la función del partido político como mediador no lo convierte en parte de la relación jurídica creada, como tampoco lo es el mediador en una relación jurídico-privada; de manera que, otra vez de forma similar al Derecho privado, si se prescinde de él, no se rompe la relación establecida entre el cuerpo electoral (o la nación, según veremos) y el representante. El nexa jurídico entre ambos no es el partido, sino la elección, el hecho electoral. Si fuera el partido (o la formación política) que presenta la candidatura, su desaparición (por el motivo que fuere: disolución, autodisolución, ilegalización...), llevaría consigo de modo automático la eliminación de la relación representativa por falta de uno de sus elementos esenciales y la consiguiente pérdida del escaño por parte del hasta ese momento representante. Pero no es así”.

## 2. DISCIPLINA DE PARTIDO, BANCADAS Y DOBLE MILITANCIA: HACIA LA MUTACIÓN EN LA TITULARIDAD DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR

### 2.1. LOS ELEGIDOS DEBEN ACTUAR EN BANCADA: DISCIPLINA DE PARTIDO COMO LIMITACIÓN A LA LIBERTAD DEL PARLAMENTARIO

El hilo conductor de la reforma constitucional del 2003 (Acto Legislativo 1) fue, precisamente, el fortalecimiento de los partidos políticos. Además de las importantes modificaciones al diseño de las autoridades electorales, al régimen de los partidos políticos y al sistema electoral, aquella incorporó expresamente en nuestro derecho parlamentario la figura de las bancadas y dispuso que “los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas”.

Así las cosas, los ciudadanos, que fueron presentados como candidatos por los partidos, una vez elegidos deberán actuar en bancada, es decir, de forma colectiva al interior de la respectiva corporación, y someterse a la disciplina del grupo parlamentario. Su actuación se verá limitada, en la medida en que deberán acatar las directrices que se adopten al interior de la bancada. Para el la Corte Constitucional, con la elección,

*... surge un vínculo entre dicho ciudadano, la respectiva bancada y el partido o movimiento político o ciudadano al que pertenece, que implica la obligación del elegido de someterse a la disciplina de la bancada, acatando las determinaciones, decisiones y directrices que esta adopte, so pena de quedar incurso en las sanciones establecidas en los estatutos del partido o movimiento político respectivo, que pueden incluir hasta la expulsión del mismo, y con ello la imposibilidad de ser incluido nuevamente en lista para cargo de elección popular a nombre de dicho partido o movimiento político<sup>22</sup>.*

---

22 Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2007.

Sin embargo, lo más novedoso en cuanto al tema que nos interesa es que el propio constituyente facultó a los partidos para “establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho al voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido”<sup>23</sup>. Una solución como esta es definitivamente extraña en ordenamientos democráticos contemporáneos<sup>24</sup>. Aquí nos encontramos, entonces con otra realidad: los ciudadanos son los titulares del derecho a ser elegidos, pero para hacer efectivo este derecho necesitan que los partidos los postulen como candidatos, y una vez elegidos, ya no podrán actuar “libremente”, sino que deberán hacerlo conforme a las directrices que se adopten al interior de la bancada, so pena de que puedan ser sancionados como “tránsfugas”.

Es pertinente advertir que en el régimen constitucional colombiano que se instauró con la reforma de 2003 la conformación de las bancadas surge de la elección y no como producto de acuerdos posteriores a la elección entre los distintos parlamentarios para conformar un grupo parlamentario, que inclusive admita parlamentarios de distintos partidos. Es decir que desde el punto de vista constitucional y legal, y para los efectos que de dicha normativa se desprenden, la *bancada* está conformada exclusivamente por los congresistas o los miembros de la corporación pública que resultaron *elegidos de la misma lista*, es decir, no pueden existir “bancadas” que res-

---

23 Sobre las bancadas parlamentarias en Colombia, cfr. PADRÓN PARDO, FLORALBA. *El concepto y función de las bancadas: las transformaciones de la representación política*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

24 “El régimen disciplinario en el ordenamiento colombiano presenta una particularidad en comparación con las sanciones que suelen prever las regulaciones de otros Estados respecto de los grupos políticos, bancadas políticas o grupos parlamentarios. Dicha especialidad consiste en que las consecuencias de las sanciones impuestas pueden extrapolar la órbita de miembro del partido y afectar su condición de servidor público, es decir, en cuanto miembro de la corporación pública. En efecto, la posibilidad de suspensión del voto afecta el ejercicio de funciones públicas que, valga la redundancia, le corresponde desarrollar en cuanto miembro de una corporación pública”. Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

pondan a otros criterios, por ejemplo, regionales, religiosos o lingüísticos<sup>25</sup>. Inclusive no resultan aplicables estas normas sobre bancadas a los elegidos de una misma lista cuando haya sido presentada a través de la figura de las alianzas o coaliciones, como lo ha sostenido el Consejo de Estado, en la medida en que no existe en la normatividad legal la posibilidad de asimilar las coaliciones a organizaciones políticas con personería jurídica<sup>26</sup>.

Ahora bien, la adopción del régimen de bancadas incorporó una nueva forma de trabajo al interior de las corporaciones públicas –empezando por el propio Congreso–, en el que la actuación individual del congresista, diputado, concejal o edil se ve ciertamente disminuida a favor de una actuación colectiva a través de la bancada<sup>27</sup>. En todo caso, la incorporación

25 Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010: “Destaca la Corte que la Constitución optó por un concepto de bancada que resalta el elemento electoral en su definición: bancada será sólo aquel grupo de miembros del Congreso elegidos a partir de una misma lista electoral; en esa medida no puede dársele este calificativo a cualquier agrupación de congresistas que compartan un interés o, incluso, un objetivo común, ya sea que éste se relacione con el desarrollo de las funciones de la Cámara o que se entienda como una actividad aparte, aunque en algún punto conectada con su papel al interior de la corporación”.

26 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de enero de 2020, rad. 11001-03-15-000-2019-02135-01. “De acuerdo con las normas mencionadas, las coaliciones solo estaban reguladas en cuanto a la reposición de gastos de campaña electoral, por lo tanto no les era aplicable el régimen de bancadas dispuesto para los partidos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos”.

27 La Ley 974 de 2005 reglamenta la actuación en bancadas, cuyas reglas se pueden sintetizar así: (i) los miembros de la bancada actuarán en grupo y coordinadamente; (ii) la asistencia a las reuniones de la bancada es obligatoria. Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto; (iii) emplearán mecanismos democráticos para la toma de sus decisiones en todos los temas; (iv) las decisiones de la bancada son obligatorias para todos sus miembros, salvo los asuntos de conciencia definidos por los estatutos. La inasistencia a las reuniones de las bancadas no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por las mismas; (v) los estatutos de los partidos podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro en la respectiva corporación. En todo caso se respetará el debido proceso; (vi) las sanciones deberán ser comunicadas a la mesa directiva de la respectiva corporación, cuando

del régimen de bancadas tiene como propósito suscitar la racionalización y eficiencia del trabajo legislativo a través de la fuerte disciplina de partido, al imponer la decisión del partido sobre las decisiones individuales de los miembros de las corporaciones públicas, como lo ha sostenido el máximo tribunal constitucional<sup>28</sup>.

Ciertamente el transfuguismo termina generando varias dificultades a propósito de la definición del mandato parlamentario y, en la medida en que se produzca en un mismo período, traerá efectos en cuanto a la “gobernabilidad” y la marcha del sistema político, porque altera la representación política al interior de las distintas corporaciones y afecta no solo el trabajo legislativo sino también las funciones de control político<sup>29</sup>. Pero también se convierte, en palabras de la Corte Constitucional, en una forma de “deslealtad democrática”, que se deduce por la conducta del transfuga de anteponer sus propios intereses al programa del partido que lo presentó como su candidato y gracias a cuya intermediación logró el respaldo del electorado al que ahora defrauda con su comportamiento al interior de la respectiva corporación<sup>30</sup>.

---

se incorporen limitaciones de los derechos del congresista o miembro de las demás corporaciones públicas; (vii) el retiro voluntario del partido o movimiento político implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al régimen de bancada en los términos de la Constitución y la ley.

28 “Medidas de esta naturaleza, que fijan férreas directrices de disciplina de partido, coinciden con los demás propósitos de la reforma política de 2003, en el sentido de fortalecer los partidos y movimientos políticos como la instancia por excelencia de la representación democrática. Esto implica, como lo ha definido la Corte, una modificación sustantiva de las dinámicas en que actúan las corporaciones públicas, las cuales estarán definidas por la actuación unitaria y disciplinada de partidos fuertes, que manifiesten sus decisiones políticas de forma eficiente, pues se concentran en las intervenciones de sus voceros, quienes se limitan a expresar los acuerdos que, basados en prácticas democráticas, han fijado previamente los miembros de partidos y movimientos políticos que integran la corporación correspondiente”. Corte Constitucional. Sentencia C-303 de 2010.

29 Sobre el transfuguismo cfr. TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-342 de 2006. “En efecto, las claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la conformación y funcionamiento de los grupos

Pero aquí surgen otras dudas, por ejemplo, ¿qué tanta disciplina, una férrea disciplina de partido? Téngase en cuenta que en ocasiones el comportamiento del tráfuga no refleja una deslealtad con su electorado sino, por el contrario, el respecto de la obligación de honrar lo propuesto en la campaña electoral. Basta pensar en un partido político que, dentro de sus banderas de campaña, señala que no apoyará reformas al sistema de seguridad social pero cuya bancada, una vez en el ejercicio del poder, decide apoyar una reforma pensional. En este caso, ¿quién es el desleal, el parlamentario que se separa de la bancada o el partido que abandona sus promesas de campaña? Como lo señala Torres del Moral, “no siempre el tráfuga es ‘el malo’ [...] En ocasiones [...] es el partido el que se separa de su programa en tanto algunos diputados individuales se mantienen fieles al mismo”<sup>31</sup>.

De vuelta al régimen disciplinario, hemos advertido que el constituyente de 1991 fue mucho más allá de la mera prescripción de la actuación en bancadas, al habilitar a los partidos para que sancionen a quienes se separen indebidamente de las decisiones de la bancada, obviamente con observancia del debido proceso. Y una de esas sanciones consiste en privar del derecho al voto al titular del escaño o la curul en la respectiva corporación. Por supuesto que esta potestad sancionadora tiene la entidad suficiente de afectar el ejercicio del cargo representativo. El derecho a *ejercer el cargo* implica necesariamente que el titular del cargo representativo pueda desempeñar o desarrollar las funciones propias de su investidura, de conformidad con el ordenamiento jurídico, y que lo pueden ejercer de manera libre y sin ningún tipo de coacción<sup>32</sup>.

---

parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendido, en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina ‘*electoral volatility*’, denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores”.

31 TORRES DEL MORAL, ANTONIO. “Réquiem por el mandato representativo”, *Revista de Derecho Político*, n.º 81, 2011, p. 11-60.

32 Cfr., entre muchos, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001 y, del mismo autor, “Mandato parlamen-

Precisamente una de esas facultades o “derechos de los representantes” es el voto en la respectiva corporación. Así se encuentra establecido en el artículo 264 del Reglamento del Congreso (Ley 5.<sup>a</sup> de 1992): “*Son derechos de los congresistas: 1. Asistir con voz y voto a las sesiones de la respectiva cámara y de las comisiones de las que formen parte...*”. Por su parte, el artículo 122 *ibidem* trae una definición de votación en los siguientes términos: “*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*”. Mientras que el artículo 123 del mismo estatuto, a propósito de las reglas que se siguen en las votaciones, señala que “*el voto es personal, intransferible e indelegable*”<sup>33</sup>.

Entonces, este derecho de los representantes en las corporaciones públicas<sup>34</sup>, como parte del derecho al sufragio pasivo en la dimensión de ejercicio del cargo, se puede ver limitado o suspendido por voluntad del partido político que lo presentó en su lista electoral. Surge aquí una dependencia del representante con respecto al partido que obliga a una interpretación relativa de la pureza del mandato representativo.

tario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación ‘constitucionalmente adecuada’), *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 36, 1992, p. 123 ss. Cfr. también ORTEGA SANTIAGO. *El mandato representativo*, cit.

33 El Reglamento del Congreso –Ley 5.<sup>a</sup> de 1992– dedica un capítulo entero al régimen de las votaciones, en los artículos 122 y siguientes. A propósito del derecho al voto de los congresistas, la Corte Suprema de Justicia señaló: “En primer término, es de elemental entendimiento que al Congreso de la República compete reformar la Constitución y hacer las leyes, como así lo prescribe la Constitución Política en sus artículos 114 y 374, por manera que la función que de manera preferente ejercen los congresistas es la de intervenir en las distintas fases aprobatorias de las leyes o modificatorias de la Carta suprema. Esa competencia-función es ejercida por los congresistas a través de su participación en los debates y viene a materializarse a través del voto, por manera que este último tiene innegable vínculo funcional”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Proceso 29705, sentencia del 3 de junio de 2009.

34 “No cabe duda de que el derecho de voto es una facultad que corresponde, por definición, a los componentes de cualquier órgano colegiado. Caracterizándose los mismos por estar integrados por una pluralidad de miembros, las decisiones que se imputan a estos órganos surgen de la posición adoptada por cada uno de sus integrantes, posición que de ordinario se manifiesta a través del voto”. ORTEGA SANTIAGO. *El mandato representativo*, cit., p. 197 y 198.

Si bien es cierto que el principio de que los elegidos representan al pueblo se mantiene indemne, y los titulares del derecho al sufragio pasivo y del cargo representativo siguen siendo los ciudadanos, con esta nueva dinámica incorporada en la reforma constitucional de 2003 la actuación de los representantes estará más estrechamente vinculada al partido; pareciera entonces que la voluntad que debe reflejar el representante ya no es precisamente la del pueblo sino la de los partidos, los cuales lo han presentado como candidato, y que su elección lo vincula íntimamente a la bancada del partido, de la que no puede separarse libremente, so pena de recibir las sanciones que señalen los estatutos del partido, incluida la privación del derecho al voto en la respectiva corporación. En todo caso, la Constitución dispuso de dos garantías para el funcionamiento de las bancadas: la primera, que las decisiones de estas deben adoptarse *democráticamente al interior de éstas*, y la segunda, que los elegidos podrán separarse de la decisión mayoritaria de la bancada cuando median *asuntos de conciencia*<sup>35</sup>.

Asistimos entonces a un cambio de “protagonistas del juego político”, como lo ha sostenido la Corte Constitucional: “En adelante, no serán los congresistas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos políticos mediante sus representantes en el Congreso de la República”<sup>36</sup>. Ahora bien, ¿esta mutación puede ser entendida como una transformación en la titularidad de la curul o escaño parlamentario? Si nos atenemos al régimen disciplinario que se le atribuye al partido, el cual dispone de un margen de discrecionalidad a la hora de aplicar las sanciones, que pueden ir hasta la expulsión del partido o la privación del derecho al voto, pareciera indicar que son los partidos los “dueños” de la curul.

---

35 Corte Constitucional. Sentencia C-859 de 2006. “De acuerdo con lo prescrito en la norma constitucional citada (art. 108 C.N.), los asuntos de conciencia deben ser determinados en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. En este sentido, en ejercicio de la autonomía de que gozan los partidos y movimientos políticos, el establecimiento de las reglas de juego en esta materia debe hacerse al interior de estas organizaciones de manera autónoma y democrática, sin que tengan que sujetarse a unos parámetros preestablecidos por el legislador. No obstante, dichos asuntos deben responder razonablemente a cuestiones típicas de conciencia, consideradas y definidas como tales en otras disciplinas o ciencias”.

36 Corte Constitucional. Sentencia C-342 de 2006.

En efecto, la competencia para aplicar esta clase de sanciones, especialmente la privación del derecho al voto del representante, les corresponde a los partidos políticos, quienes tendrán la facultad, en últimas, para limitar o restringir en el ejercicio del mandato a quien resultó elegido popularmente. No obstante, ni la reforma constitucional ni la ley de bancadas dispusieron que quienes se separen indebidamente de las directrices de la bancada pierden su curul o escaño por eso solo hecho. En otras palabras, aplicada la sanción de expulsión o privación del derecho al voto en la corporación, el representante sigue ostentando la investidura que solo se afectará en el ejercicio del derecho al voto en el último caso, como una especie de *capitis diminutio* del elegido.

Entonces tenemos, por un lado, los derechos de los congresistas, y por el otro, las facultades de las bancadas. La “Ley de bancadas” (Ley 974 de 2005, art. 3) señala que son facultades del grupo las de “promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarios de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos”.

Así las cosas, se produce un desplazamiento de atribuciones propias del ejercicio del cargo, que antes estaban radicadas en cabeza de los congresistas de forma individual y ahora se radican en la bancada, lo que reduce, por lo menos formalmente, al ámbito de actuación del parlamentario. Para el juez constitucional,

... no resulta ajustado a la Constitución mantener en cabeza de los congresistas individualmente considerados las mismas atribuciones conferidas a aquellas [...] pues se haría nugatoria la finalidad de la reforma política de instaurar la actuación en las corporaciones públicas mediante bancadas, y ningún avance se lograría para la racionalización de la labor del Congreso en relación con la situación existente con anterioridad a la entrada en vigencia del referido Acto Legislativo<sup>37</sup>.

---

37 Corte Constitucional. Sentencia C-036 de 2007.

El constituyente de 2003 parece sugerir un tránsito del mandato representativo a una especie de *mandato imperativo del partido*, teniendo en cuenta que ya se prevé en el propio ordenamiento jurídico que los ciudadanos que aceptan formar parte de una candidatura o lista de un partido o movimiento conocen de antemano la obligación, si resultan elegidos, de actuar en bancada de ese partido, y que por ende sus facultades o derechos como parlamentarios en la dimensión individual son bastante restringidos, lo que supone que esta clase de mandato no genera una violación constitucional<sup>38</sup>. Para el máximo tribunal constitucional, nos encontramos con dos clases de mandato, que no son incompatibles: *el mandato electoral* y *el mandato del partido*<sup>39</sup>. Pero, además, se puede vislumbrar, señala la Corte, cierta preeminencia del *mandato del partido*, precisamente por el “riguroso y estricto” régimen de bancadas previsto en la Constitución. Para el tribunal constitucional, “el principio rector del régimen de bancadas al interior de los cuerpos colegiados de elección popular fue incentivar el funcionamiento disciplinado de los mismos, reduciendo las posibilidades de que miembros

---

38 Según Mansbridge, en los modelos de disciplina de partido, característicos de gran parte de Europa, los elegidos tienen en cuenta una serie de principios y compromisos que se derivan, no solo de sus propios ideales sino también en parte de su compromiso con las decisiones colectivas del partido. Entonces, el representante está sujeto también a las sanciones de los partidos por desobedecer sus instrucciones, y a la vez, los partidos estarán sujetos a las sanciones de sus electores. MANSBRIDGE. “Rethinking representation”, cit.

39 Corte Constitucional. Sentencia C-1017 de 2012. “El mandato electoral parte de la base de una actuación del congresista que se rige por los postulados de justicia y bien común (CP art. 133), mientras que el mandato del partido responde a la estructura programática de cada una de las organizaciones políticas cuya expresión se encuentra en sus estatutos (CP art. 108). En el régimen colombiano subsisten ambas modalidades de mandato, por ejemplo, en la estructura misma del sistema electoral cuando se admite que las listas de aspirantes para ocupar cargos en cuerpos colegiados de representación popular se sometan a votación cerrada o a voto preferente (CP art. 263A). Este último sugiere que a pesar de la importancia programática que tenga un partido o movimiento político, sigue teniendo un rol específico la persona individualmente considerada por parte del elector, como expresión de la democracia representativa”.

de un mismo partido o movimiento político con escaño en ellos sostengan posiciones diversas o, incluso, contradictorias respecto de un mismo tema”<sup>40</sup>.

No obstante, para el máximo juez constitucional este entramado entre disciplina de partido y actuación en bancadas es independiente de la clase de mandato conferido a los parlamentarios, y no significa una derogación a la prohibición de mandato imperativo. Señala la Corte Constitucional:

De tal suerte que para las Corporaciones de elección popular no puede hablarse de mandato imperativo, pues no está en los representantes de un partido concretar todo el programa, la razón de ser, la naturaleza de los órganos colegiados es la negociación, el consenso y la conclusión en la ley de las decisiones más próximas a un ideario. No puede exigírseles mandato imperativo, ni revocatoria del mandato<sup>41</sup>.

En todo caso, en la misma providencia pareciera sugerir la Corte una especie de mandato del partido: “si existe un mecanismo para que los elegidos actúen de manera armónica y cohesionada en torno a los intereses del partido, cual es, la prohibición de la doble militancia y el régimen disciplinario interno que hasta donde la dinámica política parlamentaria lo permite, debe orientar a los representantes a actuar de manera coherente con tal ideario político en que consiste el programa del partido”.

Sin embargo, vale la pena resaltar que, con todo y el reforzamiento del papel de las bancadas en las corporaciones públicas, no se produce un vaciamiento total de las facultades o derechos de los congresistas individualmente considerados, especialmente con el derecho del voto. Es decir, a pesar de que los congresistas deben actuar en bancada y las decisiones de estas son obligatorias, el voto sigue estando en cabeza de los congresistas;

---

40 Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. Señala, además la Corte: “El hecho [de] que su formación resulte obligatoria y de que sea una estricta disciplina la que guía su funcionamiento vislumbra una fuerte apuesta por superar la organización del parlamento al estilo decimonónico, en la cual las figuras individuales opacaban cualquier intento de defensa grupal de intereses políticos, y deja ver una clara intención del constituyente por relevar al parlamentario individual del papel protagonista en las actividades de la cámara”.

41 Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2006.

esto es, no existe, ni en la Constitución ni en la ley, una disposición que permita sostener que las bancadas tienen el derecho al voto. Y, aun en el caso de imponer la sanción de privar del voto al indisciplinado de la bancada, no existe ningún mecanismo que le permita al grupo parlamentario recuperar ese voto; es decir, los votos de la bancada quedan en todo caso reducidos. Esta circunstancia agrieta el postulado de que las curules les pertenecen indefectiblemente a los partidos políticos, como veremos más adelante.

2.2. MUTACIÓN EN LA TITULARIDAD DEL CARGO REPRESENTATIVO: LOS ELEGIDOS, SIEMPRE QUE FUEREN INSCRITOS POR UN PARTIDO, DEBERÁN PERTENECER AL QUE LOS INSCRIBIÓ MIENTRAS OSTENTEN SU INVESTIDURA O CARGO; Y SI NO LO HACEN, ¿QUÉ?

La reforma constitucional de 2003 incorporó la prohibición general de doble militancia. El inciso 2.º del artículo 107 superior es tajante en afirmar que “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer a más de un partido o movimiento político”, disposición que ha sido desarrollada por el legislador estatutario en el artículo 2.º de 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”. Para el máximo tribunal constitucional, esta prohibición se convierte en una limitación, de rango constitucional, a la libertad de formar libremente parte de los partidos políticos. Señala la Corte:

Ello en el entendido [de] que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular<sup>42</sup>.

Pues bien, la prohibición de doble militancia en el ordenamiento jurídico colombiano tiene alcances tanto constitucionales como legales. Para la

---

42 Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

Corte Constitucional, la prohibición de la doble militancia tiene distintos destinatarios: por un lado, los ciudadanos, titulares de los derechos políticos, sin ninguna otra consideración; de otro lado, los militantes o afiliados de los partidos, que se encuentran vinculados a dichas agrupaciones y por lo tanto amparados por algunos derechos y sujetos a determinadas obligaciones; y, finalmente, los integrantes de los partidos, que además de su vinculación resultaron electos en el cargo público<sup>43</sup>. De acuerdo con la norma superior, así como con la del legislador estatutario, se han regulado distintas modalidades de doble militancia, que jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>44</sup> ha venido esquematizando así:

i) Los ciudadanos: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”*. (Inciso 1.º del artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011).

ii) Quienes participen en consultas: *“Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral”*. (Inciso 5.º del artículo 107 de la Constitución Política).

iii) Miembros de una corporación pública: *“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”*. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e inciso 2.º del artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011).

iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: *“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren [a] ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o car-*

---

43 Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2014.

44 Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 29 de septiembre de 2016, rad. 730001-23-33-000-2015-00806-01.

go, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. (Inciso 2.º del artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011).

v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren [a] ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos”. (Inciso 3.º del artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011).

No obstante, existe una modalidad de doble militancia que no ha sido desarrollada suficientemente y que se encuentra refundida en ese artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011: “Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, *deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostentan la investidura o cargo*”. En otras palabras, la continuidad en el ejercicio del cargo público de elección popular dependerá, además, de su pertenencia al partido político. No deja de ser cuestionable esta exigencia de afiliación partidista como condición de permanencia en el ejercicio del cargo, especialmente desde la óptica del ejercicio de los derechos fundamentales de participación política, entre ellos los derechos a ser elegido y a pertenecer libremente a los partidos y a retirarse de ellos.

Ahora bien, sobre este mandato no tuvo ocasión de pronunciarse *in extenso* el juez de constitucionalidad en el control automático de la mencionada ley estatutaria. Para la Corte Constitucional, varios apartes del artículo 2.º del proyecto de ley estatutaria se limitaban a reiterar las reglas que ya estaban previstas en la disposición constitucional, lo que implicaba su constitucionalidad. Así lo analizó dicho tribunal, de forma muy escueta:

El inciso segundo prevé entre sus distintos enunciados normativos, que los candidatos electos deben pertenecer al partido o movimiento político que los inscribió y, si optan por integrar otra agrupación, deben renunciar a la curul doce meses antes del primer día de inscripciones. Esta disposición reitera lo previsto en el inciso final del artículo 107 C.P., lo que justifica su exequibilidad<sup>45</sup>.

---

45 Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

Sin embargo, la disposición constitucional tiene un contenido normativo que no es idéntico al de la ley, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

| Artículo 107 C.P.  | Artículo 2.º de la Ley 1475 de 2011  |
|--|--|
| “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. | “Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, <i>deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo</i> , y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. |

Como se puede apreciar, el único contenido normativo que se repite es el que tiene que ver con la obligación de los miembros de las corporaciones públicas de renunciar a la curul, aunque solo *cuando decidan presentarse a la siguiente elección por un partido distinto al que los presentó*; pero, fuera de esta hipótesis, la Constitución no condiciona el ejercicio de todos los cargos de elección popular al deber de pertenecer al partido. Esta, sin lugar a dudas, fue una creación legal, que a nuestro juicio no fue objeto de control de constitucionalidad de fondo. Así las cosas, desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional no tenemos una respuesta inequívoca sobre esta obligación, que, a pesar de su control de constitucionalidad formal, no deja de prestarse a reparos o críticas desde la formulación del principio democrático.

Aquí surge entonces una interrogante: ¿resulta legítimo que el ejercicio del cargo público dependa de la afiliación partidista? Pareciera que no. El principio de la soberanía popular señala que el poder reside exclusivamente en el pueblo y que este lo ejerce directamente o por medio de *sus representantes*, que, aunque el artículo 3.º constitucional no lo señale expresamente, habrá de entenderse que son producto de unas elecciones libres, periódicas, competitivas, con sufragio universal; o el artículo 40 superior que dispone que los ciudadanos tienen el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y por lo mismo, son titulares del derecho a elegir o ser elegido; o bien el artículo 260 que establece los cargos que los

ciudadanos eligen en forma directa, no permiten deducir pacíficamente esta nueva lectura del mandato del partido. Si bien no se desconoce la importancia de estas agrupaciones políticas en las democracias modernas, ni tampoco su trascendencia constitucional, no se puede pasar por alto que se trata entidades privadas, no de órganos del Estado<sup>46</sup>, mientras que los elegidos son “servidores públicos”, quienes además *sólo* podrán participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos en las *condiciones* que señale una ley estatutaria, que hasta la fecha no se ha expedido<sup>47</sup>, so pena de incurrir en falta gravísima en el ejercicio del cargo.

---

46 Consejo de Estado. Sección Quinta, Sentencia del 4 de agosto de 2011, rad. 11001-03-28-000-2010-00033-00. “Lo primero, en atención a que una interpretación a rúbrica de la Constitución lleva a establecer que los partidos y movimientos políticos no hacen parte del Estado, puesto que no corresponden a ninguna de las entidades aludidas en el Título v ‘De la Organización del Estado’, esto es porque no integran ninguna de las ramas del poder público, ni corresponden a ninguno de los órganos autónomos o independientes que allí se establecieron (Art. 113). Por el contrario, su ubicación en la Constitución Política, Título iv ‘De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos’, reafirma la idea [de] que esas organizaciones políticas no forman parte del Estado, así lleguen a él por virtud de los votos depositados en las urnas. Y lo segundo, porque si bajo un criterio orgánico no son dependencias estatales, las funciones que cumplen no pueden tenerse como públicas o administrativas; *a contrario sensu*, las decisiones que al interior de los partidos y movimientos políticos se asumen son de naturaleza política”.

47 Artículo 127 C.P., modificado por el Acto Legislativo 2 de 2004. Sobre los alcances de esta norma dijo la Corte: “La conclusión relativa al carácter indispensable de la ley estatutaria tiene dos efectos. En primer lugar, (i) hasta tanto no se expida la ley que defina el contenido y alcance de la participación allí aludida, ningún empleado del Estado puede alegar un derecho subjetivo para participar en actividades de partidos y movimientos o en controversias políticas en los términos descritos en esta sentencia; y en segundo lugar, (ii) esa imposibilidad autoriza a las autoridades disciplinarias, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 48.39 de Ley 734 de 2002, iniciar las investigaciones que correspondan e imponer las sanciones. Si no fueran estos los efectos, el mandato constituyente que fija la exigencia de una ley estatutaria previa no tendría consecuencias y quedaría al arbitrio de los empleados del Estado participar o no en política”. Corte Constitucional. Sentencia C-974 de 2014.

Surge entonces el interrogante: si el titular de la curul o del cargo de elección popular decide renunciar al partido, o es expulsado del mismo, o si el partido se disuelve con ocasión de las sanciones previstas en la ley<sup>48</sup>, ¿el elegido dejaría de pertenecer al partido y, por ende, perdería el cargo público? En otras palabras, ¿los servidores públicos podrían ser nombrados o cesados en sus cargos por una organización no estatal? Es evidente que una solución en este sentido no deja de ser cuestionable o reprochable desde la perspectiva de la prohibición del mandato imperativo.

El inciso final del artículo 4.º de la misma Ley 974 de 2005 dispone que “*el retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley*”, esto es, hasta la expulsión del partido o la privación del derecho al voto en la respectiva corporación; pero no señala que se convierta en una causa que genere como consecuencia la cesación del mandato parlamentario de forma definitiva.

---

48 El párrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 señala: “Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta Ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia”. Obviamente no se aplica en los casos de disolución voluntaria. “Por último, el párrafo del artículo 2.º ofrece una regla exceptiva a la prohibición de la doble militancia, consistente en que en aquellos eventos en que el partido o movimiento político sea disuelto por decisión de sus miembros o que pierdan su personería jurídica, sus miembros podrán inscribirse en uno distinto, sin violar la mencionada prohibición. Esta regulación es razonable y armónica con las previsiones constitucionales sobre doble militancia. Es claro que ante la inexistencia del partido o movimiento político de origen, configuraría una carga desproporcionada impedir que sus miembros pudieran optar por pertenecer a otra agrupación política, pues ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P. Además, la excepción planteada no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos, puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su programa de acción política no puede ser jurídicamente representado”. Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011.

### 2.3. LA CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA TITULARIDAD DEL CARGO REPRESENTATIVO: ¿LE PERTENECE AL PARTIDO?

A pesar de lo ambiguo que puede resultar el mandato legal de que “los elegidos deberán pertenecer al partido mientras ostenten la investidura o cargo”, este ha servido para reforzar la tesis de que las curules son de los partidos políticos y no de los ciudadanos, sostenida tanto por la jurisprudencia constitucional como por el juez contencioso administrativo. Veamos, esquemáticamente, las posturas del juez constitucional, que permitirían reforzar la tesis de que las curules les corresponden a los partidos y no a los ciudadanos, como una manifestación de la nueva lectura del mandato representativo que se origina con la disciplina de partido y la actuación en bancadas.

Para la Corte, la reducción de las facultades o competencias individuales de los miembros de las corporaciones públicas a favor de las bancadas apunta a fortalecer el régimen de los partidos políticos perfilado por la reforma de 2003 y por lo tanto no resultaría constitucional “mantener en cabeza de los congresistas individualmente considerados las mismas atribuciones conferidas a aquellas”, porque de lo contrario “se haría nugatoria la finalidad de la reforma política de instaurar la actuación en las corporaciones públicas mediante bancadas”<sup>49</sup>.

También ha sostenido el juez constitucional que “la permanencia en la curul del miembro que cambia de partido o movimiento, afecta el principio de soberanía popular”, a propósito del derecho de postulación de los candidatos. El ciudadano obtiene la curul por cuanto el partido lo presentó como su candidato dentro de la lista electoral, y si esa agrupación lo incorporó en la lista fue precisamente por la pertenencia o afinidad de ese ciudadano con el partido, y, con base en esa relación fue que obtuvo el respaldo de los ciudadanos que se identificaron con dicho partido. Abandonar el partido que lo presentó y conservar la curul defrauda a sus electores, pero además, si el parlamentario se traslada a otra bancada también se defrauda a los

---

49 Corte Constitucional. Sentencia C-303 de 2010. Corte Constitucional en la referida Sentencia C-036 de 2007.

electores de ese partido, quienes “no tuvieron oportunidad de apoyarlo, en tanto integrante de esa agremiación política”.

Para el juez constitucional, el propósito de las reformas constitucionales fue precisamente el fortalecimiento de los partidos políticos, y no tendría sentido la consagración del régimen de bancadas, que obliga a los elegidos a comportarse coordinada y disciplinadamente, “si estos pudieran decidir discrecionalmente hacer parte de un partido o movimiento político distinto al que permitió su elección”<sup>50</sup>. Para la Corte, “la prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, constituyen herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes”<sup>51</sup>. Sin embargo, el máximo tribunal constitucional no se ha referido expresamente a la cesación del cargo de elección popular por el simple hecho de renunciar o dejar de pertenecer al partido que lo presentó como candidato, ni tampoco para sostener explícitamente que las curules son de los partidos y no de los ciudadanos.

Por su parte, el Consejo de Estado sí se ha pronunciado expresamente sobre la titularidad del cargo representativo, para defender que las curules son de los partidos y no de los ciudadanos. Así, por ejemplo, en sentencia del 11 de julio de 2011, a propósito de la elección de la circunscripción nacional por comunidades indígenas, señaló que las curules pertenecen a los partidos y a los movimientos políticos. Para llegar a esta conclusión, luego de hacer un análisis de las variables del sistema electoral, como la forma de la candidatura, los umbrales y la fórmula electoral, aunado al régimen de bancadas, sostuvo: “En consecuencia, no se puede predicar que esas normas sean aplicables en forma directa a los candidatos. *En suma, las curules obtenidas por los partidos y movimientos políticos pertenecen a éstos y no a los candidatos*” (resaltado fuera de texto)<sup>52</sup>.

Esta postura la reitera la corporación en 2014, en una providencia a propósito del llamamiento a quien debía reemplazar a la fallecida congre-

---

50 Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2014.

51 Corte Constitucional. Sentencia C-018 de 2018.

52 Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 11 de julio de 2011, rad. 11001-03-28-000-2010-00105-00.

sista Gilma Jiménez. De conformidad con la regla constitucional aplicable para el momento, en caso de falta absoluta de un congresista este debería ser reemplazado por “el candidato no elegido” de la misma lista a la que pertenecía el congresista. ¿Pero qué ocurre si ese candidato no elegido para el momento del llamamiento ya no pertenece al partido, porque renunció a la colectividad antes? ¿Quién debería ser el llamado? Para este tribunal,

*... no existe la menor duda que las curules en las corporaciones públicas de elección popular son conquistadas por las organizaciones políticas y que si bien las personas naturales que las ocupan cumplen un papel preponderante en esos logros electorales, ello no basta para señalar que son éstos y no aquéllas quienes tienen un derecho intangible frente a esos escaños<sup>53</sup>.*

Y para resolver el problema jurídico que se presenta, robustece la postura de la titularidad del escaño parlamentario en cabeza del partido o movimiento político así:

*Ahora, si las curules son de las organizaciones políticas y los integrantes de una corporación pública están obligados a actuar en bancada junto con los demás miembros elegidos por el partido o movimiento político, no resulta coherente constitucionalmente que se llame a ocupar una curul, en representación de un partido político, a un candidato que ya no pertenece a dicha organización política. A lo anterior debe agregarse que “son las elecciones y no el llamado que hace la Mesa Directiva, las que generan la vocación del candidato no elegido a suplir la vacancia de quien resultó electo. Las elecciones, como es sabido, se hacen por la lista, no por un determinado nombre”<sup>54</sup>.*

Esta postura también ha sido sostenida por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, a propósito de una consulta que en este sentido elevara el Gobierno Nacional en el año 2015. Aquí la sala se ocupa *in extenso* del tema, en especial del mandato o deber de los candidatos que resulten electos por un partido “de pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la

---

53 Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 17 de julio de 2014, rad. 11001-03-28-000-2013-00040-00.

54 *Ibíd.*

investidura o cargo”<sup>55</sup>. Para la sala, la decisión de retirarse del partido que avaló su candidatura, y mantener el cargo, bien para unirse a otra bancada o inclusive para mantenerse como independiente, también constituye doble militancia y, por lo mismo, también está prohibida. Así las cosas, la permanencia en el partido se convierte en una condición necesaria para el ejercicio del cargo público representativo y, por lo tanto, es incompatible con el régimen de bancadas “que existan congresistas, diputados o concejales sin afiliación a un partido o movimiento político y con la pretensión de actuar de manera individual y en representación de sus propios intereses particulares”, sostiene la sala.

No obstante, a pesar de los argumentos que permiten clarificar la titularidad del escaño parlamentario en cabeza del partido, la Sala de Consulta llega a otra conclusión definitiva: la prohibición de la doble militancia, o el desconocimiento del régimen de bancadas o la expulsión del partido, no han sido erigidas como causas que produzcan una vacancia absoluta del cargo, es decir, no han sido consagradas como faltas temporales, o causales de pérdida de investidura o del cargo. Entonces, la transformación del mandato representativo hacia el mandato del partido nos lleva a otra dimensión: las curules son de los partidos, pero los mismos no pueden disponer de ellas con absoluta libertad. Esto nos obliga entonces a regresar a una de las dimensiones del derecho al sufragio, a propósito de su contenido complejo: el derecho de acceder y ejercer el cargo, como veremos a continuación.

### 3. EL DESCONOCIMIENTO DEL DEBER DE PERTENECER AL PARTIDO QUE LOS INSCRIBIÓ NO GENERA CESACIÓN EN EL CARGO PÚBLICO: ENTONCES, ¿DE QUIÉN ES LA CURUL?

Condicionar el ejercicio del cargo público, que se obtuvo merced al reconocimiento de los conciudadanos que votaron por el candidato, a la afiliación partidista afecta el derecho de permanencia y ejercicio del cargo, como una de las dimensiones del derecho al sufragio pasivo. En efecto, el contenido

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de septiembre de 2015, rad. 11001-03-06-000-2014-00246-00(2231).

de este derecho también le garantiza al ciudadano que una vez ha accedido al cargo de elección popular tiene el derecho a no ser removido del cargo sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos en el ordenamiento<sup>56</sup>.

En tal caso, este derecho de permanencia se hace efectivo por medio de las siguientes garantías: (i) la regulación de las faltas absolutas y temporales de quienes han sido elegidos en los cargos de elección popular; (ii) el principio de conservación del acto electoral, y (iii) el principio de la eficacia del voto.

La primera garantía de esta dimensión del derecho al sufragio pasivo es precisamente la regulación pormenorizada del régimen de las vacancias absolutas o temporales de quienes son elegidos en los distintos cargos públicos. En algunos casos, prevista en la propia Constitución, como en el caso del presidente y del vicepresidente, en otros deferida a la ley, como en el caso de los miembros de las corporaciones públicas o de los alcaldes y gobernadores. Entonces, si no se produce el hecho generador de la falta, los ciudadanos elegidos tendrán el derecho a permanecer en el ejercicio de su cargo, so pena de que se vulnere, entre otros, el derecho al sufragio pasivo. Así también lo ha entendido el juez constitucional, quien ha señalado que los derechos del ciudadano a ser elegido y a acceder al desempeño de funciones públicas “implicaba necesariamente el de permanecer en el ejercicio de éstas, mientras no se retirara el acto o se invalidara a través de la utilización de los referidos medios”<sup>57</sup>. *Contrario sensu*, si se produce

---

56 Así también lo ha puesto de manifiesto la Corte Constitucional: “La Corte reconoce que una de las condiciones para la protección de los derechos a elegir y ser elegido como formas de participación democrática, consiste en garantizar que los elegidos puedan ejercer materialmente el cargo para el cual fueron designados. Esto con el fin de que estén en capacidad de desarrollar el programa político que presentaron a sus electores y de esa manera ejerzan en debida forma la representación de los mismos”. Sentencia T-887 de 2005.

57 “Los principios constitucionales relativos a la efectividad de los derechos, a la garantía de éstos, a la buena fe en las actuaciones y decisiones de la administración, a la responsabilidad de ésta y a la seguridad jurídica, entre otros, que son connaturales al Estado Constitucional Social de Derecho, justifican y legitiman el respeto por la estabilidad de los actos que expiden las autoridades, los cuales sólo pueden ser invalidados por los medios regulares institucionalizados en el ordenamiento jurídico”. Corte Constitucional. Sentencia T-759 de 1999.

algún hecho que genere como consecuencia la pérdida del cargo, no por este motivo se desconocería o violaría el derecho al sufragio pasivo. Que los elegidos sean una expresión auténtica del principio democrático no puede llevar a la conclusión de que son inamovibles.

La segunda garantía tiene que ver con los principios informadores del derecho electoral, como son el de impedimento del falseamiento de la voluntad popular y el de conservación del acto electoral<sup>58</sup>. El primero nos conduce irremediabilmente a señalar que aquellas irregularidades que no tienen la entidad suficiente de mutar el resultado final son intrascendentes jurídicamente y por lo mismo no pueden afectar la validez del acto electoral; en todo caso, debe primar la voluntad del electorado expresada legítimamente en las urnas y, correlativamente, el derecho al sufragio pasivo, que, como señalamos anteriormente, tiene como contenido esencial el acceso al cargo de elección popular de aquellos candidatos que han recibido el mandato popular en las urnas.

La conservación del acto electoral, como señala Álvarez Conde, debe ser considerada como una consecuencia jurídica directa del anterior principio<sup>59</sup>. Este principio no es otra cosa que trasladar al derecho electoral el principio de legalidad que se predica de todos los actos administrativos de los poderes públicos. De este principio se desprenden varios corolarios: (i) mientras no se constaten infracciones graves que puedan producir la nulidad de las elecciones, las autoridades electorales, administrativas o judiciales no deberán decretar la nulidad del acto electoral; (ii) un vicio en el proceso que no sea determinante para variar el resultado de la elección tampoco comporta la nulidad de la elección cuando no se altere el resultado final; (iii) la declaratoria de nulidad de un acto no implica necesariamente la de las etapas posteriores ni de los actos sucesivos del proceso electoral, con la condición de que la nulidad decretada no implique una falseamiento de la voluntad popular. Una manifestación de estos principios la encontramos justamente en la taxatividad de las causales de nulidad del acto electoral

---

58 Cfr. ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. “Los principios del derecho electoral”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9, 1991, p. 9 ss.

59 *Ibíd.*, p. 21.

(art. 275 CPACA); en caso contrario, frente a la simple duda, el voto se considera válidamente emitido<sup>60</sup>.

Finalmente, el principio de la eficacia del voto previsto en el ordenamiento electoral como norma rectora u orientadora de todas las autoridades públicas, en su tenor literal señala que “cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que represente expresión libre de la voluntad del elector”<sup>61</sup>. Aparejada al derecho de permanecer en el cargo también existe la garantía o el derecho a *ejercer el cargo y desempeñar las funciones* inherentes al mismo, determinadas por las leyes y los reglamentos, sin que estos puedan vaciar de contenido la función que tienen que desempeñar o bien se entorpezca u obstaculice el ejercicio del mismo<sup>62</sup>. Teniendo en cuenta la prescripción constitucional que señala que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas

60 Sobre las causales de nulidad electoral, cfr. VANEGAS GIL. *Estudios de derecho electoral*, cit., p. 220 ss. A pesar de la apertura de las causales de nulidad de los actos electorales en la jurisprudencia del Consejo de Estado, no por ello el principio de la taxatividad en comento desaparece. Entonces, si se pretende que se declare la nulidad del acto de elección, es menester que el motivo o los hechos que sirven de fundamento fáctico coincidan con una o varias de las causales, bien generales de los actos administrativos, ora especiales de los actos administrativos electorales.

61 Artículo 1.º del Código Electoral.

62 En la jurisprudencia y la doctrina españolas las distintas dimensiones o contenidos del derecho a acceder a los cargos públicos se han aceptado generalmente. Sobre el particular, Arruego Rodríguez señala: “Finalmente, la STC 32/1985 consolidó una doctrina que ha permanecido prácticamente invariable hasta la fecha y conforme a la cual el derecho fundamental proclamado en el artículo 23.2 C. E. comprende acceso, permanencia y desempeño del cargo público en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes. Triple contenido en el que el Tribunal ha identificado el contenido esencial del derecho”. ARRUEGO RODRÍGUEZ, GONZALO. *Representación política y derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 194. En el mismo sentido, Salazar Benítez señala: “El *derecho de acceso* a las funciones y cargos públicos recogido en el art. 23 tiene un contenido complejo, en el que han de distinguirse previamente dos grandes núcleos: el *ius in officium* [...] que incluye el derecho a participar en las distintas fases que determinan el acceso al cargo, así como el derecho subjetivo a ocuparlo; y el *ius in officio* [...] es decir, el derecho a permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas así como el ejercicio de las facultades propias del mismo”. *El candidato en el actual sistema de democracia*, cit., p. 123.

en ley o reglamento” (art. 122), si por algún motivo no previsto en el ordenamiento se impide el ejercicio del cargo se estaría lesionando el derecho de participación política, en su vertiente del sufragio pasivo y del acceso a las funciones y cargos públicos<sup>63</sup>.

Entonces, está claro que en el constitucionalismo colombiano, después de la reforma de 2003, que incorporó el régimen de bancadas, los partidos pueden sancionar a los miembros de las corporaciones públicas privándolos incluso del derecho al voto en la corporación, lo que significa una restricción del derecho a ejercer el cargo, con respaldo constitucional, aunque no libre de críticas. Obviamente, el objetivo constitucional consiste en profundizar en la disciplina de partido, limitando los derechos de los miembros de las corporaciones públicas, y de esta manera desterrar el fenómeno del transfuguismo.

Pero, que la indisciplina de los miembros de la bancada, o la renuncia al partido, o la expulsión de este, traiga como consecuencia la “pérdida de la investidura o el cargo” no se desprende del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, si el constituyente hubiese querido que las sanciones de la doble militancia fueran más allá de la privación del derecho al voto, tendría que haberlo consagrado expresamente, más aún tratándose del ejercicio del cargo representativo. Y cuando pudo incorporar un régimen sancionatorio más severo, decidió expresamente no hacerlo, como se puede analizar con ocasión de la reforma política de 2009.

En efecto, en el proyecto de reforma política constitucional que luego se convertiría en la reforma constitucional de 2009 (Acto Legislativo 1) se incorporaba expresamente la obligación que tendrían los elegidos en los cargos y corporaciones públicas de pertenecer al partido hasta el final de su período, y se preveía expresamente que las violaciones al régimen de la doble militancia podrían ser sancionadas con “la pérdida de la curul o del

---

63 “En el tema específico del sistema electoral, la seguridad y certeza de las instituciones que se fundamentan en el sufragio, así como *la efectividad del derecho a elegir y ser elegido (art. 40 C. P.), se verían gravemente comprometidos si en cualquier momento y por fuera de los mecanismos administrativos y judiciales de control, el candidato o movimiento vencido pudiera interferir en las elecciones o impedir que la persona electa ejerza su cargo*” (cursiva fuera de texto). Corte Constitucional. Sentencia T-123 de 2007.

cargo”<sup>64</sup>. Es decir, este proyecto iba mucho más allá que la reforma de 2003, pues pretendía establecer un régimen más riguroso al incorporar la cesación del cargo como sanción que debería ser impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ese proyecto fue presentado por el Gobierno en 2008 y acumulado con otras iniciativas parlamentarias, y desde el inicio contenía dicha prescripción sobre el desconocimiento del régimen de bancadas y la consecuencia disciplinaria: la pérdida del cargo o la curul<sup>65</sup>.

Ahora bien, esta propuesta estuvo presente hasta el penúltimo debate del proyecto. Así, en el texto propuesto y aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado para la segunda vuelta (séptimo debate) se mantenía dicho precepto, en uno de los incisos del artículo 107 superior, así: “En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y *será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo*. La ley determinará el procedimiento que corresponda”<sup>66</sup> (resaltado fuera de texto). Sin embargo, en el último debate del proyecto

64 Resulta importante mencionar que una disposición como la que se planteaba en dicho proyecto no es habitual en los ordenamientos constitucionales que se mantienen alineados con la prohibición del mandato imperativo. Un caso excepcional puede ser la Constitución de Portugal, la cual establece como una de las causas que dan origen a la pérdida del mandato de los diputados que se inscriban en un partido distinto de aquel que los presentó como candidatos (art. 160-c). Sin embargo, la misma Constitución reconoce el ejercicio del mandato libre de los diputados (art. 155-1). Pareciera que el régimen portugués insinuara de forma explícita o implícita la consagración del mandato imperativo. No obstante, en este caso, la renuncia del diputado al partido no implica, como señala Gomes Canotilho, que esté en la obligación constitucional de renunciar como diputado, en todo caso, puede continuar con el ejercicio de su mandato como diputado independiente, siempre que no se inscriba en otro partido. Véase GOMES CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM. *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 628 y 629.

65 Proyecto de Acto Legislativo n.º 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los proyectos de acto legislativo n.º 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara.

66 Informe de ponencia para primer debate –segunda vuelta– en la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo n.º 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los proyectos de acto legislativo n.º 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de

de acto legislativo, en la plenaria del Senado, este inciso fue definitivamente negado, con ocasión de una proposición, según el acta respectiva, suscrita por más de 70 senadores que solicitaban la eliminación del inciso que contenía esta sanción<sup>67</sup>. Y así lo confirmarían luego las comisiones de conciliación del proyecto y la aprobación por las plenarios de las cámaras: es decir, la sanción de pérdida de la investidura o del cargo no fue aprobada expresamente por el Congreso y desapareció del proyecto que luego se convertiría en el Acto Legislativo 1 de 2009, aún vigente<sup>68</sup>.

Entonces, si los elegidos en los cargos o corporaciones públicas, durante el período para el cual fueron elegidos, deciden renunciar voluntariamente al partido que los presentó como candidatos, o bien son expulsados por el mismo, ¿deberán renunciar también a la curul? Si así fuera, ¿cuál sería el mecanismo idóneo para lograrlo?, ¿cuál el fundamento jurídico? Problemas jurídicos, por un lado, pero también, en el plano ético y político. Aquí es preciso plantearse si moral o éticamente un representante o elegido debe conservar su investidura a pesar de dejar de pertenecer al partido político que lo incluyó en sus listas electorales y lo presentó como su candidato ante el electorado. Algunos autores consideran que el fenómeno del transfuguismo es un problema de moral política, que no se resuelve en principio con la aplicación de sanciones a los representantes indisciplinados. También

---

2008 Cámara. Gaceta del Congreso n.º 374, 27 de mayo de 2009. Texto aprobado en primer debate; cfr. Gaceta 427 de 2009.

67 Gaceta del Congreso n.º 773 de 2009, p. 48. “Esta proposición, señor presidente, viene aprobada por manos [*sic*] de 70 honorables senadores solicitando, o mejor pidiendo que se nieguen esos dos incisos porque no es posible que estén previstas cinco causales de pérdida de investidura en el artículo 183 constitucional, una más en el artículo 109, otra en el artículo 110, es decir, 7 causales de pérdida de investidura, ahora se cambia el nombre prácticamente para que el senador, el representante o cualquier persona que pertenezca a corporación pública en el evento de recibir apoyo o brindar apoyo a otro candidato de otra lista o para un cargo de elección popular pierde la curul, no es posible ponerle tanta talanquera a la democracia y no es posible seguir causando, seguir creando más causales, perdón por la redundancia, de casos de pérdida de investidura”.

68 Gaceta del Congreso n.º 553 de 2009.

señalan la posibilidad de incorporar como una incompatibilidad sobrevenida el supuesto de abandono del partido o la bancada<sup>69</sup>.

Por consiguiente, una conclusión se impone: *que un ciudadano elegido a un cargo o corporación pública deje de pertenecer al partido durante el período para el cual fue elegido*: (i) no se erige en una de las circunstancias que dan lugar a la configuración de una falta absoluta, cuya regulación es exhaustiva y detallada en el ordenamiento jurídico, y allí no está prevista expresamente; (ii) no es una causal de pérdida de investidura o del cargo, teniendo en cuenta su carácter sancionatorio, que impone que las conductas que den lugar a la aplicación de esta sanción estén expresamente previstas en la Constitución o la ley; y (iii) no se convierte en una falta disciplinaria, teniendo en cuenta que las normas que regulan las faltas disciplinarias deben describir de forma clara, expresa e inequívoca las conductas que pueden dar lugar a la respectiva sanción. Es decir, no existe un mecanismo jurídico que permita obligar al ciudadano a renunciar a la curul, o bien que lo despoje de ella<sup>70</sup>.

Por estas razones, no deja de ser problemática la decisión de un juez de tutela, que si bien es cierto solo tiene efectos *inter partes*, mediante esta acción constitucional despojó a un miembro de una corporación pública (edil) de la investidura que obtuvo a través del voto popular, mediante la figura del “abandono de la curul”, que se produce por la renuncia al partido y teniendo en cuenta, según el decir de la corporación, que la curul es del partido. En efecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, a pesar de reconocer que la renuncia al partido no se erige en el ordenamiento jurídico como causal de pérdida de la curul, concluye:

---

69 Cfr. SALAZAR BENÍTEZ. *El candidato en el actual sistema*, cit., p. 132.

70 Consejo Nacional Electoral. Concepto del 2 de noviembre de 2006, rad. 3144. Aquí la corporación concluyó: “El miembro electo de una corporación por un partido interpuesto y que quiera afiliarse a otro para aspirar a nuevos comicios por este nuevo partido sin incurrir en doble militancia deberá: 1. Renunciar al partido político. 2. Habiendo renunciado a dicha agrupación, deberá hacer la afiliación al nuevo partido antes de su inscripción como candidato. 3. No hay necesidad de que renuncie a la corporación pública, pero asume el riesgo de convertirse en sujeto disciplinable de dicha colectividad”.

... lo cierto es que el permitir que un Edil que renunció al partido político continúe con la curul, conduce a la inobservancia del deber legal de constituir bancada, bajo el entendido de que el régimen de bancadas no admite la posibilidad de participar individualmente en una Corporación Pública, sino que es necesario que cada miembro de ese partido, elegido con el aval del mismo, pertenezca a una bancada, y que, como se dijo anteriormente, se someta a pautas y reglas establecidos con anterioridad en el interior de cada partido político<sup>71</sup>.

Finalmente, decide confirmar la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y señala que el ciudadano que renunció al partido no puede participar individualmente en la corporación, “por lo que se requiere que haga dejación de su curul para que la ocupe quien sigue en la lista”. Decisión que, a nuestro juicio, no tiene ningún fundamento legal. En primer lugar, porque esa opción no se encuentra en la Constitución, como ya lo advertimos, y además porque fue expresamente negada por el constituyente de 2009. Tampoco se desprende del ordenamiento infraconstitucional, y mucho menos resulta compatible con la figura del abandono del cargo, que no es aplicable en este caso. También, el juez de tutela, en esta decisión, parte de un supuesto que no se deduce de la Constitución, como es que los miembros de las corporaciones públicas solo pueden actuar de forma colectiva, es decir, a través del partido en la respectiva corporación, lo que, como ya vimos, no es cierto.

Así las cosas, la respuesta que más se ajusta a la legalidad es la asumida por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, mediante concepto del 10 de septiembre de 2015 en el que señala expresamente:

Tampoco aparece consagrada –la pérdida de la curul por la expulsión del partido o movimiento político– como causal de pérdida de investidura (artículo 183 *ibídem*), ni como falta absoluta que permita el reemplazo del elegido (artículo 134 *ibídem*).

[...]

---

71 Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 11 de abril de 2012, rad. 25000-23-15-000-2011-01833-01(AC).

En esa medida, *la Sala considera que mientras que la Constitución Política o por lo menos el legislador estatutario no señalen expresamente que la expulsión del partido o movimiento político conlleva la pérdida de la curul, no es posible aplicar esa consecuencia solo por vía interpretativa*, pues aun bajo la consideración de que las curules pertenecen a los partidos y no a los candidatos y de que lo contrario desnaturaliza el régimen de bancadas, *no puede perderse de vista que en cualquier caso está de por medio el derecho fundamental a elegir y ser elegido y la voluntad de quienes con su voto permitieron la elección del respectivo congresista, diputado o concejal*<sup>72</sup> (resaltado fuera de texto).

Y sobre el carácter taxativo de los procedimientos que dan lugar a la cesación del cargo o del mandato la sala concluye:

Advierte la Sala que si existen procedimientos especialmente regulados y rodeados de garantías para los casos en que según la Constitución hay lugar a la pérdida de la curul como consecuencia de una infracción (destitución derivada de una sanción disciplinaria o pérdida de investidura), *sería debatible que ese mismo efecto se produjera, vía interpretación, en virtud de una decisión interna de los partidos y movimientos políticos, la cual, además, se enfrenta a un acto de elección válido que protege la situación particular y concreta de cada uno de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular*.

Lo anterior ratifica que para que la expulsión del partido o movimiento político produzca la pérdida de la curul, *es necesaria previamente una regulación constitucional o legal expresa que establezca esa consecuencia y que señale el procedimiento para su aplicación, en orden a garantizar la plena observancia del debido proceso y que la expulsión de las colectividades políticas no se convierta en un mecanismo de purga interna de las colectividades y de recomposición indebida de las corporaciones públicas de elección popular*<sup>73</sup> (resaltado fuera de texto).

Entonces, si bien es cierto, concluye la sala, que del ordenamiento constitucional vigente, especialmente a partir de las reformas constitucionales de

---

72 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de septiembre de 2015, rad. 11001-03-06-000-2014-00246-00(2231).

73 *Ibíd.*

2003 y 2009, se puede sostener que la curul les corresponde a los partidos, también lo es que no existe ningún mecanismo que obligue a los elegidos, cuando decidan dejar de pertenecer al partido que los presentó como candidatos, a abandonar su curul.

## CONCLUSIONES

La candidatura en el derecho electoral presupone la existencia del derecho al sufragio pasivo. Si bien pareciera que el derecho a ser elegido se confunde con la misma candidatura, se trata de dos fenómenos distintos, cada uno de ellos con rasgos y características propios en los ordenamientos jurídicos. La titularidad ciudadana del derecho al sufragio pasivo no lleva implícita la condición de candidato, esta se adquiere una vez se cumplen los requisitos necesarios para su presentación, a cargo de los sujetos legitimados para tal fin.

La titularidad del derecho al sufragio pasivo en los ciudadanos parece incuestionable en la democracia contemporánea. Las personas jurídicas, en especial los partidos políticos, no son titulares del derecho al sufragio pasivo, a pesar de que ostenten la titularidad de otra clase de derechos, inclusive de otros derechos políticos.

Entonces, tratar de resolver de forma irreductible la titularidad del escaño o cargo público a favor del ciudadano podría llevar a extremos insostenibles para la democracia, especialmente por el riesgo que supone asimilar el cargo público o escaño parlamentario a una especie de *bien privado*. En ese orden de ideas, sostener que la curul le corresponde “exclusivamente” al ciudadano, sin ninguna otra consideración, podría conducir al extremo de considerar el cargo público como una especie de derecho real que le permite a su titular gozar y disponer de él libremente. Si se admitiera semejante circunstancia, en los casos de sustitución temporal o definitiva del mismo, el titular del cargo podría decidir quién es el llamado a sucederlo.

Pues bien, el régimen democrático se ocupa directamente del régimen de los reemplazos, que no dependen ciertamente de la voluntad del elegido. Así, el artículo 134 superior, a propósito de las faltas absolutas o temporales, señala que los miembros de las corporaciones públicas serán reemplazados “por los candidatos no elegidos de la misma lista electoral, según el orden de la inscripción o de la votación según corresponda”. Y el artículo 278 del Reglamento del Congreso (Ley 5.<sup>a</sup> de 1992) señala que la falta absoluta de

un congresista autoriza al presidente de la respectiva cámara “*para llamar al siguiente candidato no elegido en la misma lista del ausente*”. En el caso de cargos uninominales, las faltas absolutas se proveen, bien convocando a nuevas elecciones o bien designado a quien habrá de reemplazarlo “*respetando el partido, grupo político o coalición*” que lo presentó, dependiendo del tiempo que reste para la terminación del período. Para tal efecto, “*se solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición*”, de conformidad con la ley (par. 3, art. 29 de la Ley 1475 de 2011).

*Contrario sensu*, sostener que los titulares de la curul o del cargo son los partidos políticos, como lo hace la jurisprudencia colombiana, sin ninguna otra consideración, tampoco encuentra una justificación en el ordenamiento constitucional. Si así fuera, los preceptos sobre inscripción de candidatos serían inocuos, porque al fin de cuentas lo que le interesa al partido es obtener las curules o escaños parlamentarios, con independencia de las personas. En ese orden de ideas, serían legítimas acciones de los partidos encaminadas a disponer libremente del escaño, por ejemplo, obligando a los elegidos a firmar “*renuncias en blanco*” o documentos equivalentes que les permitan a aquellos disponer libremente del escaño. También propiciaría el abuso en el poder disciplinario del partido, porque al fin de cuentas la expulsión del titular de la curul equivaldría, por sus efectos, a la pérdida de la investidura o del cargo por el ciudadano. La cesación del cargo quedaría asignada entonces a una institución de naturaleza particular, como son los partidos políticos, que si bien es cierto cumplen trascendentales funciones en el actual Estado democrático, tendrían la facultad de terminar el mandato de quien resultó elegido popularmente. Esto significa que el partido terminaría siendo juez y parte en la controversia que se origina por la separación de la bancada, y de esta manera sus decisiones disciplinarias serían altamente cuestionables.

Así las cosas, una solución única o definitiva sobre esta cuestión pareciera improbable, por lo menos por ahora. Tal vez la decisión que más se ajusta a los principios constitucionales es una respuesta integradora de los diferentes principios constitucionales que están en juego. Que la titularidad de los derechos políticos y, específicamente, del derecho a ser elegido sea de los ciudadanos parece inobjetable en el sistema democrático actual. Así, por ejemplo, la incorporación de un régimen de calidades o inhabilidades para ser elegido se predicen es de

los ciudadanos, no de los partidos. Pero también es cierto que los ciudadanos necesitan de una especie de intermediario para hacer efectivo su derecho a ser elegido, siendo los sujetos legitimados para la presentación de las candidaturas, entre otros, los partidos políticos. Aquí estamos en presencia, *mutatis mutandis*, si se nos permitiera el uso de la figura procesal, de una especie de *litisconsorcio necesario*, es decir que la presencia de estos dos sujetos —el ciudadano y el partido— es imprescindible en el procedimiento electoral.

Ahora bien, que los ciudadanos, una vez resulten elegidos, deban ajustar su actuación en el ejercicio del mandato parlamentario a las directrices de la bancada a la que pertenecen tampoco resulta una intromisión desproporcionada en el derecho de ejercer el cargo de forma libre, teniendo en cuenta los fines constitucionales dirigidos al fortalecimiento de los partidos políticos. Es claro, en este sentido, que el derecho que tienen los elegidos a los cargos o corporaciones públicas no es absoluto y, por ende, exigirles una dosis de disciplina partidista resulta compatible con nuestro ordenamiento constitucional.

No obstante, la disciplina de partido tampoco puede ser absoluta, al extremo de llegar a exigir jurídicamente la renuncia o pérdida de la curul o del escaño en caso de doble militancia. Si así fuera, los partidos podrían restringir de forma irrazonable y desproporcionada los derechos de los congresistas y de los miembros de las corporaciones públicas inherentes al mandato parlamentario. Que los partidos puedan imponer sanciones a los indisciplinados de su bancada, inclusive hasta privarlos del derecho al voto, puede ser compatible con el mandato representativo, sin perder de vista que este poder disciplinario ha de tener un límite, que no es otro que la titularidad del cargo representativo, y por lo tanto no podría llegar al extremo de disponer libremente de la curul.

La incorporación de la prohibición de la doble militancia, así como la actuación en bancadas y la disciplina de partido, fue concebida por el constituyente a partir de una valoración negativa del fenómeno del transfuguismo que afecta el sistema político y, en especial, el funcionamiento de las corporaciones públicas. Que cada parlamentario se sienta dueño absoluto de su curul y crea que puede votar como quiere termina por afectar la gobernabilidad y dificulta las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo.

Así que una dosis de disciplina tiene como efecto reducir, en lo posible, la alteración de la representatividad que surge de las elecciones democrá-

ticas. El parlamentario es libre, pero no se trata de una libertad absoluta, debe actuar disciplinadamente, so pena de que pueda ser objeto de sanciones que restrinjan dicha libertad, si bien sin llegar al extremo de anularla o afectar su núcleo esencial.

#### REFERENCIAS

- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE. “Los principios del derecho electoral”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 9, 1991.
- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE y ABELLÁN MATESANZ, ISABEL MARÍA. “Sobre la presentación y proclamación de candidaturas”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, n.º 117, 2002.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, GONZALO. *Representación política y derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO J. “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. “Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación ‘constitucionalmente adecuada’)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 36, 1992.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. “Elecciones y tribunal constitucional: ¿una intersección no deseada?”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 41, 1997.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1999*, Pamplona, Aranzadi, 2000.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001.
- CHUECA RODRÍGUEZ, RICARDO. “Sobre la irreductible dificultad de la representación política”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987.
- DE VEGA, PEDRO. “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, n.º 44, 1985.
- GARCÍA-PELAYO, MANUEL. *Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

- GARCÍA ROCA, JAVIER. “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”, *Parlamento y Constitución*, Anuario n.º 4, 2000.
- GOMES CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM. *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, Almedina, 2003.
- LOSADA, RODRIGO y RIVAS, JOSÉ RIVAS. “La representación política”, en *Manual de ciencia política y relaciones internacionales*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2020.
- LOZANO VILLEGAS, GERMÁN. “La nacionalidad en la Constitución Política colombiana de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 15, 2003.
- MANIN, BERNARD. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- MANSBRIDGE, JANE. “Rethinking representation”, *The American Political Science Review*, vol. 97, n.º 4, 2003.
- ORTEGA SANTIAGO, CARLOS. *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2005.
- PITKIN, HANNA FENICHEL. *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PRESNO LINERO, MIGUEL A. *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- PULIDO QUECEDO, MANUEL. *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Civitas, 1992.
- SALAZAR BENÍTEZ, OCTAVIO. *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999.
- TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO. “Réquiem por el mandato representativo”, *Revista de Derecho Político*, n.º 81, 2011.
- VANEGAS GIL, PEDRO PABLO. *Estudios de derecho electoral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

VANEGAS GIL, PEDRO PABLO. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

VANEGAS GIL, PEDRO PABLO. *El sistema electoral en la elección del Congreso. Su configuración constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, 2018.

## JURISPRUDENCIA

### SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

|                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| C-018 de 2018.  | C-346 de 2006.  |
| C-974 de 2014.  | T-887 de 2005.  |
| C-334 de 2014.  | T-723 de 2005.  |
| C-1017 de 2012. | C-523 de 2003.  |
| C-490 de 2011.  | T-930 de 2002.  |
| C-141 de 2010.  | T-118 de 2002.  |
| C-303 de 2010.  | T-1136 de 2001. |
| C-230A de 2008. | T-1028 de 2001. |
| C-518 de 2007.  | C-964 de 2001.  |
| C-037 de 2007.  | C-581 de 2001.  |
| C-036 de 2007.  | C-511 de 1999.  |
| T-123 de 2007.  | T-759 de 1999.  |
| C-859 de 2006.  | SU-182 de 1998. |
| C-453 de 2006.  | C-003 de 1993.  |
| C-342 de 2006.  | T-411 de 1992.  |

## CONCEPTO Y SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de enero de 2020, rad. 11001-03-15-000-2019-02135-01.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de septiembre de 2015, rad. 11001-03-06-000-2014-00246-00(2231).

Sección Quinta. Sentencia del 29 de septiembre de 2016, rad. 730001-23-33-000-2015-00806-01.

Sección Quinta. Sentencia del 17 de julio de 2014, rad. 11001-03-28-000-2013-00040-0

Sección Quinta. Sentencia del 4 de agosto de 2011, rad. 11001-03-28-000-2010-00033-00.

Sección Quinta. Sentencia del 11 de julio de 2011, rad. 11001-03-28-000-2010-00105-00

Sección Quinta. Sentencia del 9 de febrero de 2007, rad. 11001-03-28-000-2006-00107-00(4046).

Sección Cuarta. Sentencia de tutela del 11 de abril de 2012, rad. 25000-23-15-000-2011-01833-01(AC).

Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de tutela del 15 de noviembre de 2007, rad. 85001-23-31-000-2007-00107 01(AC).

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Sala de Casación Penal. Proceso 29705, sentencia del 3 de junio de 2009.

## GACETAS DEL CONGRESO

Gaceta del Congreso n.º 374 de 2009.

Gaceta del Congreso n.º 427 de 2009.

Gaceta del Congreso n.º 773 de 2009

Gaceta del Congreso n.º 553 de 2009.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Concepto del 2 de noviembre de 2006, rad. n.º 3144.



CAPÍTULO III

FELIPE PAREDES\*

*Democracia, representación y sorteo:  
un análisis conceptual*



## RESUMEN

Este trabajo aborda los aspectos conceptuales del uso del sorteo en la selección de representantes políticos en una democracia. Basándose en las categorías acuñadas en el libro de Hanna Fenichel Pitkin *El concepto de representación*, se discute cómo el sorteo puede ser útil para llenar un vacío importante en la teoría democrática contemporánea. El argumento principal se centra en la crisis de la democracia, que básicamente se considera una crisis de representación. Desafortunadamente, la teoría democrática contemporánea ha subestimado un aspecto de este fenómeno denominado representación descriptiva. En este contexto, la representación descriptiva conlleva la capacidad del representante de identificarse con los ciudadanos representados, un resultado que las elecciones están lejos de alcanzar. El sorteo presenta ventajas frente a las elecciones para lidiar con este problema. Por esta razón, debe ser tenido en cuenta en el diseño de las instituciones de la democracia representativa.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, sorteo, democracia representativa.

## ABSTRACT

This article deals with a conceptual analysis of using sortition to select political representatives in a democracy. Based on categories coined in Hanna Fenichel Pitkin's book *The Concept of Representation*, the paper discusses how sortition could be helpful to fill an important gap in contemporary democratic theory. The core argument is focused on the crisis of democracy, which is basically a crisis of representation. Unfortunately, none of the proposals drafted by the democratic theory to face this crisis address properly an aspect of this phenomenon called descriptive representation. In this context, descriptive representation involves the representative's ability to embody the same points of view of represented citizens, an outcome that elections are not able to reach.

---

\* Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad Austral de Chile. Abogado; licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Austral de Chile; máster avanzado en Ciencias Jurídicas; doctor en Derecho por la Universitat Pompeu Fabra. ORCID: 0000-0003-0232-1919. Contacto: felipe.paredes@uach.cl

Sortition could cope with this issue in a better manner than elections. For this reason, it must be taken into consideration in the institutional design of representative democracy.

#### KEYWORDS

Democracy, sortition, representative democracy.

#### SUMARIO

Introducción. 1. El ideal normativo de la democracia. 2. ¿Satisface el concepto de representación política los ideales democráticos? 3. ¿Son las elecciones el mejor método para obtener representantes? 4. Salvar a la democracia representativa del problema del déficit de representación. 5. ¿Puede el sorteo de autoridades ser una alternativa a las elecciones? Conclusiones. Referencias.

#### INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte de la premisa de que las democracias contemporáneas abrazan el paradigma de la democracia representativa. En este contexto, la literatura ha puesto muy poca atención en teorizar sobre el concepto de representación. La tesis planteada es que la crisis de la democracia actual puede ser explicada, en parte importante, a partir de esta circunstancia: es decir, la crisis de la democracia es, en este sentido, una crisis de la representación. Ello implica que cualquier intento por revitalizar las democracias en el mundo debe poner el acento en la necesidad de reformular la manera en que las democracias seleccionan a sus representantes, reflexionando sobre en qué consiste el ejercicio de cargos en el nombre del pueblo.

Diversos estudios realizados a nivel internacional<sup>1</sup> muestran que lo que se ha denominado la *crisis de la democracia* parece ser una paradoja. Dichos estudios concluyen que la ciudadanía sigue considerando a la democracia

---

1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Measuring Public Support for Democracy. A Resource Guide*, Estocolmo, International IDEA, 2017; ROSE, R. M. *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore,

como una forma de gobierno preferible frente a cualquier otra, pero al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos son los que sitúan a las instituciones de la democracia representativa entre las que reciben un nivel más alto de desaprobación<sup>2</sup>.

¿Cómo puede suceder esto?, ¿qué innovaciones pueden ser necesarias para resolver el problema de la legitimidad de las instituciones representativas? Este trabajo pretende ser una contribución en ese sentido. Al menos, intenta plantear un debate que no se ha producido en términos académicos en Latinoamérica. Las masivas manifestaciones ciudadanas que han tenido lugar en varios países en los últimos años muestran la relevancia y la urgencia de esta cuestión.

La estructura que se seguirá es la siguiente: en primer lugar, se intentará responder en términos básicos a la pregunta sobre el ideal normativo que está detrás de la democracia; después, se analizará la genética del concepto de representación y sus vínculos con los ideales democráticos; acto seguido, se discutirán las capacidades de las elecciones, el método predilecto de las democracias representativas para seleccionar autoridades; finalmente, se esbozará, como propuesta, la incorporación del sorteo como método de selección de representantes, analizando sus ventajas y desventajas.

## I. EL IDEAL NORMATIVO DE LA DEMOCRACIA

Determinar dónde se localizan los problemas en la relación entre democracia y representación exige decir algo sobre la democracia. El tema no es fácil porque este es uno de los conceptos más polémicos en la teoría y la filosofía políticas. Es conocido que existen múltiples concepciones acerca de la democracia. Sin embargo, es posible un camino alternativo, que consiste en explorar cuál es el ideal normativo que inspira a las instituciones democráticas, ya que este sería capaz de explicar la genética de todas las concepciones modernas acerca de la democracia. Si bien esta cuestión tam-

---

Johns Hopkins University Press, 1998; CHU, Y. B. "Public opinion and democratic legitimacy", *Journal of Democracy*, 19, 2, 2008, p. 74-87.

2 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Measuring Public Support for Democracy. A Resource Guide*, Estocolmo, International IDEA, 2017.

bién es materia de debate, la mayoría de los autores parece inclinarse por el valor de la libertad. Por ejemplo, Beethman ha señalado que hablar de democracia sin libertad es una contradicción en los términos, destacando que la prueba de ello es que tanto las constituciones nacionales como los diversos tratados internacionales identifican a la democracia con un conjunto de libertades como las de sufragio, libertad de expresión, asociación, etc.<sup>3</sup>

Como es previsible en el caso de conceptos que poseen un alto contenido valorativo, la idea de libertad también ha generado un enorme debate. Una de las referencias clásicas en esta materia es la conocida distinción de Benjamin Constant<sup>4</sup> entre la libertad de los antiguos y la de los modernos. Esta distinción es sumamente relevante porque, aunque Constant no lo diga expresamente, aquella tiene como eje las relaciones entre individuo y comunidad, o sea, se refiere al problema fundamental de la democracia. Según él, para los antiguos la libertad se identifica con la membresía a una comunidad política (en efecto, él está pensando siempre en la democracia ateniense del siglo IV como modelo de comunidad política). Por el contrario, el pensamiento moderno defiende la existencia de un ámbito de libertad que el individuo posee de forma independiente de la comunidad política e incluso en contra de esta. Esto explicaría que las democracias modernas consistan en un procedimiento, que tiene por objeto asegurar que la voluntad política de los órganos estatales se muestre respetuosa de dichos derechos, protegiendo a los individuos en el marco de la adopción de decisiones políticas.

De este modo, el fundamento de la concepción moderna de la democracia entronca con el valor de la dignidad humana, originado en la filosofía humanista y que alcanza su cénit durante la Ilustración. La filosofía política moderna considera al individuo humano una entidad libre por naturaleza, dotada de razón y conciencia. Esa autonomía moral de que gozan los individuos representa en esta concepción el elemento fundamental de la vida en sociedad, si se quiere, su partícula más básica. Es justamente esta autonomía moral lo que la democracia resguarda, a través del ideal nor-

---

3 BEETHAM, D. "The quality of democracy: freedom as the foundation", *Journal of Democracy*, 15, 4, 2004, p. 61-75.

4 CONSTANT, B. "Sobre la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos", *Libertades*, 2013, p. 83-95.

mativo del autogobierno. Por este motivo, para Böckenförde<sup>5</sup> la pregunta por la esencia de la democracia tiene una respuesta clara: en esencia la democracia significa autogobierno del pueblo, decisión autónoma sobre sus propios asuntos. Autogobierno y democracia se conectan porque la segunda se justifica como una proyección del respeto de la autonomía moral de las personas<sup>6</sup>. Solo se puede hablar de democracia cuando ciudadanos libres e iguales determinan las leyes bajo las cuales viven<sup>7</sup>.

Ahora bien, sin afirmar que sea fácil desentrañar el significado de la autonomía moral en términos individuales, el autogobierno, que es su contraparte en términos colectivos, es una cuestión aún más compleja de dilucidar. Así entendida, la teoría democrática siempre se ha enfrentado a esta cuestión a partir del desafío que Rousseau planteó en el *Contrato social*<sup>8</sup>, considerado desde entonces el problema fundamental de la democracia: “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes”.

De las muchas dificultades que esta noción encierra, dos son particularmente relevantes para el diseño institucional de las democracias. La primera de ellas consiste en que la única regla que permitiría satisfacer el ideal de autogobierno en términos colectivos sería la unanimidad, lo que volvería impracticable cualquier sistema de gobierno<sup>9</sup>. Una segunda dificultad proviene de las complejidades logísticas que se derivan de la acción colectiva a gran escala en las sociedades estatales contemporáneas. Este panorama explica el origen de muchos de los desacuerdos teóricos en torno a las instituciones democráticas, así como que el término se haya utilizado

---

5 BÖCKENFÖRDE, E. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.

6 MICHELMAN, F. “Brennan and democracy. The 1996–97 Brennan Center Symposium Lecture”, *California Law Review*, 86, 1998, p. 339–427.

7 PRZEWORSKI, A. “Self-government in our times”, *Annual Review of Political Science*, 12, 2009, p. 71–92.

8 ROUSSEAU, J.-J. *Contrato social*, Madrid, Espasa, 2011.

9 NINO, C. *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1989.

para designar arreglos institucionales muy diferentes entre sí<sup>10</sup>. Ante la imposibilidad de un consenso teórico, los autores se han decantado por la fórmula “democracia con apellidos”, recurriendo a la estrategia de designar a la democracia con adjetivos, para resaltar las distintas concepciones existentes. Por ejemplo, se pueden mencionar, entre otras: la democracia representativa<sup>11</sup>, la democracia delegativa<sup>12</sup> o la democracia deliberativa<sup>13</sup>.

Por todas estas razones, las democracias reales han renunciado al óptimo y se han concentrado en la búsqueda del mejor sucedáneo. A pesar de que parece claro que la democracia se inspira en el autogobierno colectivo como ideal normativo, se asume que las democracias reales son imperfectas y es necesario pensar en alternativas que se acerquen en la mayor medida posible a ese horizonte. En este sentido, la regla de la mayoría y la representación han sido, con mucho, los sucedáneos más utilizados en la práctica. Sin embargo, un buen sucedáneo debe ser capaz de reemplazar en alguna medida al original, pues de lo contrario este dejar de cumplir su función.

## 2. ¿SATISFACE EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA LOS IDEALES DEMOCRÁTICOS?

De acuerdo con lo dicho anteriormente, se debe convenir que la representación es una respuesta imperfecta al problema antes visto. Desde esta perspectiva, no se la puede considerar como un elemento endémico de la teoría democrática, sin que sea sometida a un escrutinio de su valor como instrumento democratizador. En este sentido, existe una importante pregunta que la representación debe resolver, esto es, la de cómo es posible que una única voluntad estatal se forme a partir de la pluralidad de voluntades de los ciudadanos. Dado que la respuesta no es obvia, por mucho que la representación sea un mecanismo masivamente utilizado, el papel central que esta desempeña en el diseño institucional de las democracias

---

10 HELD, D. *Models of Democracy*, Stanford University Press, 2006.

11 KATEB, G. “The moral distinctiveness of representative democracy”, *Ethics*, 91, 3, 1981, p. 357-374.

12 O'DONELL, G. “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, 5, 1, 2017, p. 55-69.

13 HABERMAS, J. “Three normative models of democracy”; *Constellations*, 1, 1, 1994, p. 1-10.

contemporáneas requiere de una justificación especial. En tanto sucedáneo, se debe demostrar que esta consigue replicar en algún sentido los ideales originarios de la democracia.

Un análisis histórico del concepto muestra que las relaciones entre democracia y representación no siempre han sido del todo fluidas y que su vinculación es meramente contingente. En primer lugar, según Laporta<sup>14</sup>, los autores clásicos únicamente justificaron la representación debido a la imposibilidad material de participación de todos en el proceso decisonal a causa del tamaño físico de la colectividad; es decir, desde esta perspectiva, la representación sería un sucedáneo de peor calidad que la democracia directa. En segundo lugar, también es relevante destacar que la representación no es un concepto original de la teoría democrática, sino que fue importado desde el derecho privado, y como todo préstamo, ha presentado dificultades de ajuste, evolucionando a lo largo de la historia.

La noción de representación política nace en la Edad Media en el marco de los parlamentos estamentales, instancia de consulta, asistencia y colaboración al monarca. Las asambleas feudales servían como canal de comunicación de los intereses particulares del estamento, de la corporación o de la ciudad que los designaba. Los mandatarios trasladaban al rey las instrucciones recibidas en los *cahiers* (cuadernos), dentro de cuyos límites debían mantenerse y por los que debían rendir cuentas a sus mandantes, pudiendo ser revocados por estos si habían sobrepasado el contenido del mandato<sup>15</sup>. Dentro de esta lógica, la representación política no difería demasiado de la representación que emana del contrato de mandato en el derecho privado.

Una segunda etapa en la historia del concepto de representación se enmarca en las revoluciones burguesas del siglo XVIII. Estas desarrollaron la idea del gobierno representativo, con el propósito de superar la monarquía absoluta y diseñar un sistema político con poderes limitados<sup>16</sup>. En este período, demo-

---

14 LAPORTA, F. “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”, *Doxa*, 6, 1989, p. 121-141.

15 ABELLÁN, Á. M. “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 92, 1996, p. 163-175.

16 GODOY, O. “Representación y democracia”, *Revista de Ciencia Política*, 21, 2, 2001, p. 18-68.

cracia y representación aparecen como conceptos antinómicos. Por ejemplo, Burke<sup>17</sup>, en su *Discurso a los electores de Bristol*, advierte a los electores de su distrito que si lo eligen no puede representarlos a ellos como individuos, ni siquiera como grupo, porque el representante no puede encarnar intereses particulares. En Francia, la figura del mandato representativo se introdujo de la mano de Sieyès, en clara oposición con la teoría de la soberanía popular de Rousseau. Para Sieyès<sup>18</sup> la democracia se opone al gobierno representativo, pues en este último los representantes lo son únicamente de la nación y en el desempeño de su función debe primar el interés general. Tanto en Inglaterra como en Francia el mandato representativo fue diseñado para garantizar la autonomía de acción del representante y evitar cualquier subordinación respecto de los representados. La Constitución francesa de 1791 recoge esta tesis prohibiendo el mandato imperativo.

En los 100 años siguientes democracia y representación mantienen caminos separados, aunque comienzan a acercarse lentamente. Tocqueville<sup>19</sup> argumenta en favor de un sistema que mezcla elementos democráticos y aristocráticos, mientras que John Stuart Mill<sup>20</sup> sigue defendiendo la independencia del representante, si bien entendida como una independencia restringida y condicionada. Todo ello ocurre en un siglo marcado por la universalización del sufragio. Por ejemplo, con la Revolución de 1848, Francia es el primer país que otorga derecho a voto a todos los ciudadanos varones mayores de edad. Le siguieron el Imperio Alemán en 1871, España en 1890 y Gran Bretaña e Italia en 1918. Finalmente, la Primera Guerra Mundial representará el punto de no retorno, pues como consecuencia de esta las masas demandarán participar de las decisiones de las élites<sup>21</sup>.

El tema reaparece en todo su esplendor en la década de 1930 con la clásica polémica entre Kelsen y Schmitt. La importancia de este debate radica en que este se produce en el momento en el que, por primera vez en

17 BURKE, E. "Speech to the electors of Bristol", en Burke, E., *Miscellaneous Writings. Selected Works of Edmund Burke*, Indianapolis, Liberty Fund, 1999.

18 SIEYÈS, E. *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, Madrid, Alianza.

19 TOQUEVILLE, A. DE. *La democracia en América*, México, FCE, 1957.

20 MILL, J. S. *Considerations on Representative Government*, Nueva York, Henry Holt, 1873.

21 PIRETTI, M. S. "¿A quién representar, qué representar?", *Ayer*, 6, 1, 2006, p. 189-211.

la historia, la democracia recibe una valoración positiva, produciéndose una disputa en torno a ella entre el pensamiento liberal y el pensamiento autoritario. De esta manera, el libro *Esencia y valor de la democracia* de Kelsen<sup>22</sup> marcará el comienzo de la democratización del concepto de representación. En cualquier caso, el derecho constitucional anterior a la Segunda Guerra Mundial continuó operando con el mismo concepto de representación expresado en la Constitución francesa de 1791<sup>[23]</sup>.

Extraordinariamente relevante para el desarrollo de la teoría de la representación política fue el trabajo de Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*<sup>24</sup>. Esta autora provee una de las definiciones más simples pero más sugerentes del término. En sus palabras, la representación consiste en “volver a hacer presente las voces opiniones y perspectivas de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones políticas”. Su libro contiene dos aportaciones fundamentales para desentrañar las relaciones entre representación y democracia. La primera de ellas consiste en mostrar con claridad que representación política y democracia no se encuentran conceptualmente implicadas, siendo perfectamente posible concebir una representación no democrática (*v.gr.*, la representación diplomática) o una democracia sin representación (*v.gr.*, la democracia directa). En palabras sencillas, la representación no es de suyo o por defecto democrática, por ende, debe ser diseñada para que lo sea. En segundo lugar, en el afán de desmenuzar el concepto, pone énfasis en que la palabra “representación” se ha utilizado para designar realidades distintas, aunque todas ellas ligadas entre sí. Esto permite distinguir cuatro dimensiones del fenómeno. La trascendencia de este último aserto es trascendental, pues deja al descubierto que una teoría de la representación democrática conlleva un trabajo de ajuste en cada una de estas cuatro dimensiones.

---

22 KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*, Buenos Aires, Labor, 1934.

23 DE VEGA, P. “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, 44, 1985, p. 25-46.

24 PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press, 1967.

Según Pitkin, cuando se dice que se representa políticamente a otra persona o a una realidad, la expresión puede estar siendo empleada en cuatro sentidos distintos:

1. Sentido formal: el representante exhibe un título que permite acreditar el vínculo con el representado. Dicho título normalmente emana del cumplimiento de un conjunto de formalidades. Un ejemplo de este tipo de representación sería el del funcionario público, que acredita su nombramiento con el correspondiente decreto y de este modo actúa en representación del Estado.
2. Sentido descriptivo: la representación se fundamenta en la correspondencia idiosincrática entre representante y representado. Desde esta perspectiva, representa a otro quien comparte ciertas características identitarias con el representado. Fuera del ámbito político, un ejemplo de representación descriptiva serían los animales de un zoológico. El supuesto es revelador, pues en ese contexto la única representación que tiene sentido es la descriptiva, careciendo de capacidad representativa las otras dimensiones del fenómeno. Por ejemplo, nadie quedaría satisfecho con la exhibición de un tigre como representante de la especie de las jirafas, por mucho que cuente con un documento formal que haga constar su representatividad o que incluso las mismas jirafas hayan tomado esa decisión democráticamente.
3. Sentido simbólico: la representación está asociada a determinadas convenciones semióticas que evocan indefectiblemente la realidad representada. Clásicos ejemplos serían la bandera de un Estado o un símbolo religioso. La representación simbólica también se puede ejercer a través de personas, en cuyos casos suele confundirse con la representación descriptiva, pero aún es posible seguir distinguiendo entre ambas. En la representación simbólica es la identidad entre representante y representado lo definitorio, mientras que en la representación descriptiva lo relevante es la convención. Así, por ejemplo, existe un consenso en la Iglesia católica de que el Papa es el representante de Dios en la tierra, pero ningún creyente en la religión católica afirmaría que el Papa posee una naturaleza divina.
4. Sentido sustantivo: está asociada a la idea de actuar en beneficio de otro, teniendo en cuenta únicamente sus intereses. Ni el título formal, ni la similitud, ni la convención aseguran que el representante obre en representación de los intereses del representado. Por ello, solo se puede actuar sustantivamente en

representación de otro cuando se prescinde absolutamente de cualquier otro tipo de consideración y se vela únicamente por los intereses del representado, ya sean estos determinados a través de instrucciones o institucionalmente. Es en este punto donde se pueden situar las dos grandes teorías de la representación, esto es, la teoría del mandato imperativo y la teoría del mandato representativo, pues estas teorías discrepan sobre si el representante en una democracia debe ceñirse a los intereses parciales de sus electores o si encarna el interés general, el que comprende a toda la colectividad.

El aporte de Pitkin ha determinado toda la discusión contemporánea sobre la representación política. Parte importante de los debates de los años recientes versa sobre cómo se relacionan sus diferentes dimensiones y qué significa que la impronta democrática se imprima en cada una de ellas. Por otra parte, estas categorías han sido útiles para detectar posibles problemas de representación de forma más precisa, mostrando que existen aspectos del fenómeno representacional que han sido abandonados, no solo por la teoría, sino también por el diseño institucional de los sistemas democráticos. En otras palabras, la representación democrática debe serlo en estos cuatro sentidos: el título de representante debe obtenerse a través de un método democráticamente justificable; el órgano representativo debe operar como un espejo de la sociedad; la semiótica de la representación debe tener la capacidad de integrar a todos los miembros de la sociedad, y los representantes seleccionados deben actuar en favor de los representados y no en beneficio propio.

### 3. ¿SON LAS ELECCIONES EL MEJOR MÉTODO PARA OBTENER REPRESENTANTES?

El concepto de representación se ha acercado progresivamente a los ideales de la democracia con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Al menos en la teoría, porque en la práctica el método de selección de representantes ha seguido siendo el mismo que en los orígenes del gobierno representativo. Este método es la elección de representantes a través del sufragio, lo que obliga a examinar si las elecciones han experimentado una evolución similar que la representación, en tanto instrumento puesto al servicio de esta última. La cuestión puede parecer trivial, porque para muchos de los

grandes teóricos democracia significa elecciones libres periódicas y competitivas. Dicha asociación es tan natural que incluso la Declaración Universal de Derechos Humanos la reconoce expresamente en su artículo 21. Esto último no deja de sorprender, pues se trata del único derecho humano en el que se determina un procedimiento específico para llevarlo a efecto<sup>25</sup>.

Este axioma se comenzó a cuestionar recién a fines de la última década del siglo pasado. Según Bernard Manin<sup>26</sup>, está históricamente demostrado que las elecciones surgieron originalmente ligadas a un principio aristocrático, primando entre los fundadores del gobierno representativo la opinión de que los representantes electos debían sobresalir respecto de la mayoría de sus electores, en cuanto a riqueza, talento y virtud. En este sentido, Manin controvierte que originalmente el carácter no democrático del gobierno representativo se debiese exclusivamente al sufragio censitario, criticando el enfoque predominante, que entiende que el déficit democrático se acaba con la desaparición gradual de las exclusiones al sufragio.

Evidentemente, el sufragio universal influyó en la democratización de las sociedades occidentales, pero la novedad del aporte de Manin radica en que, hasta entonces, nadie había observado que las elecciones poseen una genética elitista, concebida para generar un clivaje entre gobernantes y gobernados. Esta asociación entre elecciones y elitismo ha sido desarrollada posteriormente por Pierre Rosanvallon, quien aduce que, precisamente, hasta el siglo XVIII, el método democrático por antonomasia era el sorteo. Desde esta perspectiva, no es casual que los fundadores del gobierno representativo descartaran el sorteo y optaran por un procedimiento que entonces solo se usaba por la Iglesia católica para elegir al Papa<sup>27</sup>. A pesar de que este hecho parece haberse olvidado, la evidencia histórica es contundente en cuanto a que las elecciones nacieron bajo el temor de abrir la participación política

---

25 VAN REYBROUCK, D. *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, Madrid, Taurus, 2017.

26 MANIN, B. *The Principles of Representative Government*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

27 ROSANVALLON, P. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

a las masas, ya que se consideraba que estas representaban una amenaza a la estabilidad política. Este tipo de consideraciones es posible encontrarlas tanto en Inglaterra y Francia como en Estados Unidos, donde incluso quedaron plasmadas en *El Federalista*<sup>28</sup>.

En los últimos años la literatura especializada ha seguido cuestionando la sinonimia entre elecciones y democracia. Levitsky y Way<sup>29</sup> describen cómo ciertos regímenes autoritarios también usan las elecciones en el marco de un fenómeno que ellos denominan *autoritarismo competitivo*. Por su parte, Bovero<sup>30</sup> concluye que la regla de la mayoría puede producir resultados dudosos desde el punto de vista de los principios mínimos de la democracia. Y la ciencia política también ha hecho lo propio para desmitificar las elecciones, mostrando que en las democracias reales es muy difícil que solo a través de las elecciones los ciudadanos logren transmitir un mensaje claro a sus representantes<sup>31</sup>. Los programas políticos son complejos e involucran muchas variantes. De acuerdo con la teoría estándar<sup>32</sup>, el comportamiento electoral se explica del siguiente modo: las políticas públicas se distribuyen en un espectro que va de izquierda a derecha y cada votante está representado en un punto ideal de dicho espectro. Esta suerte de modelo espacial hoy se encuentra prácticamente refutado.

La pregunta que cabe hacerse es si las elecciones han evolucionado a la par con el concepto de representación, y la respuesta a dicha pregunta es que la adaptación ha sido solo parcial. Es innegable que se han producido cambios adicionales a la mera universalización del sufragio<sup>33</sup>. No obstante,

---

28 PITKIN, H. F. "Representation and democracy: uneasy alliance", *Scandinavian Political Studies*, 27, 3, 2004, p. 335-342.

29 LEVITSKY, S. y WAY, L. "The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, 13, 2, 2002, p. 51-65.

30 BOVERO, M. "¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política", *Revista Justicia Electoral*, 1, 10, 2012, p. 317-351.

31 ACHEN, C. y BARTELS, L. *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government?*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

32 DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1957.

33 GROPPI, T. "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 2008, p. 153-173.

el problema de fondo es que el diseño electoral sigue funcionando como una maquinaria que termina generando una clase política profesional asociada a la élite. Las elecciones, en tanto método aristocrático, han tenido la capacidad para sobrevivir a la universalización del sufragio con el surgimiento de los partidos políticos, los que han operado como filtro para el acceso a los centros de decisiones estatales. El comportamiento oligárquico de los partidos políticos se encuentra bien descrito en la literatura, desde que Michels<sup>34</sup> formulara su famosa *Ley de hierro de las oligarquías*, que plantea que los partidos políticos presentan una tendencia inherente hacia el elitismo. Con matices, lo mismo puede decirse de las reglas sobre financiamiento de campañas, acceso a los medios de comunicación, etc. Todo este conjunto de arreglos institucionales hace muy difícil que una persona sin militancia, o incluso militantes que no pertenecen a las élites de los partidos, tengan reales posibilidades de vencer en una elección para los cargos de mayor relevancia. Si se piensa bien, lo que está verdaderamente en juego en un modelo centrado exclusivamente en elecciones es la dimensión pasiva del derecho de sufragio. Se volverá sobre esta idea más adelante.

Hasta el término de la Guerra Fría la democracia de partidos pareció funcionar. Los partidos de masas dominaron la discusión pública, pero con el cambio de siglo estos han ido perdiendo cada vez más terreno. En gran medida la crisis de la democracia es una crisis de las elecciones, y esta última se explica por un fuerte rechazo a los partidos políticos. En todo el mundo ha crecido la percepción de que las elecciones solo perpetúan el surgimiento de una casta que no representa a sus electores. Para Przeworski<sup>35</sup>, quizás el problema es que se espera mucho de las elecciones y deberíamos considerar que nos permiten escoger a nuestros gobernantes en condiciones pacíficas. Desde esta óptica, el verdadero valor de estas consistiría en la estabilidad. Desde luego, este es un poderoso argumento para seguir teniendo elecciones, sin embargo, una democracia debe ser capaz de conseguir dicha estabilidad con la ciudadanía, no contra ella.

---

34 MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*, Brasília, Universidade de Brasília, 1982.

35 PRZEWORSKI, A. *Why Bother with Elections*, Medford, Polity Press, 2018.

#### 4. SALVAR A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA DEL PROBLEMA DEL DÉFICIT DE REPRESENTACIÓN

Existen varias propuestas para solucionar el problema expuesto, aunque no todas van necesariamente de la mano con más democracia. Algunas se oponen a esta, como el populismo o la tecnocracia. El populismo consiste en un llamado al “pueblo” a arrebatar el poder de manos de la élite, pero se hace a través de una racionalidad muy elemental, que concibe a la sociedad separada en dos mitades homogéneas y antagónicas: el auténtico pueblo y la élite corrupta<sup>36</sup>. Los líderes populistas se autoproclaman verdaderos intérpretes de la voluntad de ese pueblo, buscando asumir poderes omnívoros con el objeto de acabar con la élite. En la vereda opuesta, autores como Jason Brennan<sup>37</sup> han defendido un modelo denominado *epistocracia*, una variante de gobierno tecnocrático, en el que el poder político se distribuye en conformidad con el conocimiento o las habilidades, en contraste con una democracia en la que los derechos políticos se distribuyen igualitariamente. El populismo representa un peligro para el Estado de derecho y las minorías. La tecnocracia lo es para las mayorías.

Por cierto, también se ha propuesto como alternativa la democracia directa, o sea la democracia sin representación. Más allá de la clásica cuestión logística, existen también importantes razones de fondo para desconfiar de esta estrategia. La democracia directa plantea que corresponde a la totalidad de los ciudadanos la adopción de las decisiones políticas, resultando esta concepción de la democracia altamente seductora en tanto ideal regulativo; pero, como muestra Zovatto<sup>38</sup>, sus partidarios no han sabido desarrollar un marco institucional que permita llevarla a cabo, y lo que contemporáneamente se denomina democracia directa se termina asociando exclusiva e indefectiblemente con la figura del referéndum, y es bien sabido que el referéndum presenta una serie de problemas, tanto en la teoría como en el

---

36 MUDDE, C. y ROVIRA, C. *Populism. A Very Short Introduction*, Nueva York, Oxford University Press, 2017.

37 BRENNAN, J. *Against Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

38 ZOVATTO, D. “Las instituciones de la democracia directa”, *Revista de Derecho Electoral*, 20, 2, 2015, 34-75.

derecho comparado. En síntesis, no son pocos los autores que advierten de los peligros de esta herramienta que puede dar vida a regímenes que terminan alejando aún más a los ciudadanos de las esferas de decisión<sup>39</sup>. En este sentido, un importante sector de la literatura asocia la democracia refrendaria con el cesarismo político. Para Ortiz<sup>40</sup>, la expresión “cesarismo político” remite a un sistema de gobierno en el que una sola persona, sea un jefe militar o un líder civil, asume y ejerce todos los poderes en nombre de la soberanía nacional y con una gran vocación social. El cesarismo se aprovecha de la emergencia para llevar a cabo dicha acumulación de poderes, y convierte al referéndum en su instrumento favorito para construir una apariencia de legitimidad democrática.

Existe otro conjunto de recetas que mantiene la fe en la democracia representativa. Dada su importancia, es preciso detenerse un momento en ellas. En este grupo podemos encontrar un subconjunto de propuestas —en muchos lugares se han convertido en políticas públicas— que hacen énfasis en los mecanismos de control y rendición de cuentas entre los electores y los representantes. Entre estas podemos señalar las reformas en materia de transparencia, partidos políticos, elecciones primarias, propaganda electoral, conflictos de intereses, etc. Otro grupo de ideas apuntan a mejorar la calidad del debate democrático, como las que promueven la gobernanza<sup>41</sup> y la democracia deliberativa<sup>42</sup>.

Para entender estas propuestas habría que identificar tres puntos nodales de la democracia representativa: selección de representantes, deliberación y rendición de cuentas. El primer grupo de medidas (transparencia, financiamiento de campañas políticas, etc.) apunta a reforzar los procedimientos de rendición de cuentas (*accountability*). Esta es una cuestión absolutamente central de la democracia representativa,

---

39 ALCUBILLA, E. “La exigencia de doble mayoría para un referéndum vinculante”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 57, 2018, p. 33-38.

40 ORTIZ, S. “Desencanto democrático y cesarismo: una respuesta desde la arquitectura republicana”, *Perfiles Latinoamericanos. Revista FLACSO México*, 28, 55, 2020, p. 373-401.

41 RHODES, R. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, Open University Press, 1991.

42 FISHKIN, J. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1991.

pues, más allá de que no existe consenso en torno a qué interés debe encarnar el representante, las democracias contemporáneas hacen recaer prácticamente todo el peso de la representación sustantiva en los mecanismos de *accountability*. No obstante, dando por hecho que estas medidas están bien diseñadas y cumplen adecuadamente con su propósito, al parecer no han sido suficientes para frenar la desafección respecto de las instituciones representativas.

El segundo grupo apunta a mejorar la calidad del debate democrático. Lo interesante de estas medidas es que toman en cuenta de una manera muy novedosa el aspecto simbólico de la democracia. Las instituciones democráticas encarnan valores, y en la medida en que estas se acercan a esos valores, los niveles de legitimidad se ven incrementados. Desde luego, no es una tarea sencilla dilucidar qué es lo que deben simbolizar exactamente las instituciones de la democracia representativa, pero existe una visión bastante extendida que postula que la democracia representa al discurso moral. En tanto el parlamento es la principal institución representativa, este encarna el diálogo, la conciliación de intereses contrapuestos y la argumentación racional. Es decir, si los procedimientos de la democracia funcionaran correctamente, por ejemplo, porque las decisiones se encuentran justificadas con la mayor cantidad y calidad de información posible, la decisión adoptada a través de ellos se parecería a una decisión moralmente justificada. Esta es una idea tremendamente potente porque posee la capacidad de resolver la tensión que existe entre intereses generales e intereses particulares.

Ambos grupos de medidas son absolutamente necesarias para fortalecer la democracia, pero pareciera ser que todavía son insuficientes. El problema que presentan es que mantienen una versión elitista de la democracia, dominada por el clivaje ciudadanos-políticos profesionales. Aunque en el primer conjunto de medidas la élite esté sometida a controles más exhaustivos de parte de los ciudadanos, y en el segundo grupo las decisiones sean de mejor calidad, estas parecen no ser suficientes pues los órganos electos continúan operando *in absentia*. En efecto, aun estando bien diseñadas y cumpliendo con el objetivo que se proponen, estas medidas presentan el problema de que desatienden la dimensión descriptiva de la representación democrática. En otras palabras, a pesar de que los representantes estén sometidos a un control estricto y sus debates y argumentaciones cumplan con estándares intelectuales de mejor calidad, si no se actúa en el nivel de

la representación descriptiva, los representantes electos seguirán teniendo problemas para justificar su carácter democrático si no se parecen en nada a sus electores, y más aún si no comparten en lo absoluto sus experiencias vitales y sus puntos de vista.

El único caso latamente tratado en la teoría democrática contemporánea que se encamina en este último sentido es el de las cuotas electorales. Estas tienen por objeto incorporar a la discusión pública a grupos que carecen de acceso a los espacios de adopción de decisiones políticas, y para ello es un requisito indispensable que la persona seleccionada pertenezca al mismo grupo que se estima subrepresentado o ausente. Existen múltiples criterios para el diseño de cuotas. Las más comunes son las cuotas por género, lo que explica que el grueso de la bibliografía se concentre en estas últimas. Se ha debatido bastante sobre qué aspecto de la representación fortalecen. Algunos autores observan en ellas trazos de representación descriptiva (a través de los tipos de mujeres electas) o de representación sustantiva (en virtud de las decisiones tomadas por las mujeres electas en virtud de estas políticas)<sup>43</sup>. No obstante, la mayoría de los estudios entiende las cuotas como elementos destinados a mejorar la representación simbólica, a través del concepto de “*política de la presencia*”<sup>44</sup>. De cualquier manera, nada impide que una política de este tipo pueda reforzar diversas dimensiones de la representación al mismo tiempo.

Más allá de si las cuotas electorales apuntan a mejorar la representación descriptiva o no, lo que nos interesa en este momento es que, salvo pocas excepciones<sup>45</sup>, es sorprendente que la representación descriptiva haya recibido tan poca atención de la teoría democrática, sobre todo teniendo en cuenta que el ideal del autogobierno no se puede realizar *in absentia*. Existe un argumento que entronca con la idea de democracia en su esencia: si,

43 WÄNGNERUD, L. “Women in parliaments: descriptive and substantive representation”, *Annual Review of Political Science*, 12, 2009, p. 51-69.

44 LAWLESS, J. “Politics of presence? Congresswomen and symbolic representation”, *Political Research Quarterly*, 57, 1, 2004, p. 81-99.

45 PETTIT, P. “Varieties of Public representation”, en SHAPIRO, I. *et al.*, *Political Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009; CHILDS S. *Women and British Party Politics: Descriptive, Substantive and Symbolic Representation*, Londres, Routledge, 2008; MANSBRIDGE, J. “Rethinking representation”, *American Political Science Review*, 97, 2003, p. 515-528.

con independencia de su modalidad, la democracia se inspira en el ideal regulativo del autogobierno colectivo, será un mal sucedáneo cualquiera que excluya a grandes masas de ciudadanos de la posibilidad de ejercer su autonomía política. En palabras sencillas, esto significa que en una democracia los ciudadanos deben tener la posibilidad cierta de convertirse en gobernantes. Ese es justamente el aspecto que cautela la idea de representación descriptiva democrática, es decir, lo que en definitiva, en la teoría liberal de la democracia, se ha denominado el derecho de sufragio pasivo.

##### 5. ¿PUEDE EL SORTEO DE AUTORIDADES SER UNA ALTERNATIVA A LAS ELECCIONES?

Una medida para fortalecer los aspectos descriptivos de la representación democrática podría ser el sorteo. En primer lugar, su utilización no constituye una innovación radical. Históricamente el sorteo fue el método democrático en la Grecia antigua por antonomasia. Al respecto, Hansen explica que en la Grecia antigua el problema de la falta de legitimidad por un déficit de representación no existía, a pesar de que ello no necesariamente significaba que todos ejercían el gobierno de la ciudad conjuntamente. La mejor prueba de esto es que allí la palabra “político” carecía de la connotación que posee hoy, en el sentido de político profesional. Políticos eran todos los ciudadanos políticamente activos, es decir, en Atenas todos los ciudadanos que asistían a la *ekklesia*, que hicieron el juramento *heliástico* para servir como *nomothetai* o *dicastai*, y que se ofrecieron como candidatos en la elección o sorteo de magistrados. “Político”, en este sentido, sería una buena traducción de *hopoliteuomenos* en su acepción más amplia, y ello se ajusta bien al concepto contemporáneo de ciudadano activo. Por supuesto, esto no excluye que existieron grandes líderes políticos, pero no era posible distinguirlos del resto sino por su desempeño en cuestiones de relevancia pública<sup>46</sup>.

En efecto, los atenienses utilizaron un complejo método en el que se mezclaban autoridades electas y otras sorteadas. Si solo se toma un momento histórico concreto, el de las reformas de Clístenes en el año 507 a.C., la

---

46 HANSEN, M. “The Athenian ‘Politicians’, 403-322 BC”, *Greek, Roman, and Byzantine Studies*, 24, 1, 1983, p. 33-55.

*Ekklesia* (asamblea) —que era el principal órgano y que reunía a la totalidad de los ciudadanos— delegaba una serie de importantes funciones a órganos cuyos integrantes eran designados por sorteo: la *Boulé* (Consejo de los 500), la *Dikasteria* (tribunales de justicia) y, a partir del restablecimiento de la democracia luego de la Guerra del Peloponeso, los *Nomothetai* (órgano que colaboraba con la *Ekklesia* en la elaboración de las leyes)<sup>47</sup>.

El uso del sorteo se extendió incluso a las cuestiones de funcionamiento del Consejo, con cincuenta *bouletai* seleccionados a la vez para asumir sus tareas principales durante una décima parte del año, con uno de ellos seleccionado al azar cada día para actuar como presidente. Nadie podía servir más de dos veces en el Consejo, lo que garantizaba la participación ciudadana generalizada en esta institución clave. Se estima que aproximadamente un tercio de todos los ciudadanos se desempeñaron como miembros del Consejo. También hubo una amplia participación en los tribunales. Con este propósito, seis mil ciudadanos eran seleccionados por sorteo anualmente. No solo la selección de los jurados se hacía por sorteo, sino que también su funcionamiento estaba organizado con base en el mismo principio. Así las cosas, los seleccionados eran divididos por sorteo en la cantidad de grupos requeridos para cada sala de operaciones. Finalmente, cada grupo era asignado por sorteo a un tribunal en particular con controles para asegurarse de que solo los jurados asignados ingresaran al tribunal designado.

El sorteo no solo fue utilizado en la Grecia antigua. También existieron procedimientos de este tipo en las repúblicas italianas del Renacimiento, como Venecia y Florencia<sup>48</sup>, y en la Corona de Aragón en el siglo xv por la dinastía Trastámara, bajo el nombre de *insaculación*<sup>49</sup>. Esto permite comprobar que el caso griego no es un ejemplo aislado en la historia política de Occidente. No obstante, como ya se ha señalado, el sorteo fue descartado

47 TRIDIMAS, G. “On sortition. Comment on ‘Proposals for a Democracy of the Future’ by Bruno Frey”, *Homo Oeconomicus*, 35, 1-2, 2018, p. 91-100.

48 COURANT, D. “Thinking sortition: modes of selection, deliberative frameworks and democratic principles”, Université de Lausanne, *Les Cahiers de L’IEPHI / IEPHI*, Working Paper Series n.º 68, 2017.

49 BARRIO, J. “La introducción de la insaculación en la Corona de Aragón: Xàtiva, 1427”, transcripción documental, *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, 8, 1990-1991, p. 99-111.

por los creadores del gobierno representativo, interesados en limitar el ejercicio de las funciones de gobierno a una élite restringida.

La discusión sobre la utilización del sorteo en política es reciente, y la mayoría de los estudios que se han referido al tema no tienen más de dos décadas. Es claro que el sorteo es una propuesta más entre varias otras que buscan mejorar la democracia representativa, aunque su mérito es que apunta a un ámbito de la democracia respecto del cual se ha dicho poco. Para expresarlo en los términos de Pitkin, el sorteo apuntala directamente la dimensión descriptiva de la representación, uno de los aspectos clave en la crisis de la democracia. En la democracia debe haber representación en sentido descriptivo, porque lo contrario significa abolir el ideal del autogobierno. Salvo pocas excepciones<sup>50</sup>, resulta sorprendente que la representación descriptiva haya recibido tan poca atención de los autores, puesto que –como se señaló anteriormente– el ideal del autogobierno no se puede realizar en ausencia. Al respecto, la tesis que plantea este trabajo es que el sorteo puede ser útil para mejorar esta dimensión de la democracia.

Conceptualmente, el sorteo se caracteriza por ser un procedimiento mecánico de adopción de decisiones, en el cual se excluye deliberadamente toda forma de control humano, con el propósito de eliminar cualquier posibilidad de captura de la decisión, dejando entregada dicha decisión al azar. Es posible concebir el uso de loterías para diferentes aspectos del proceso democrático. Dicho procedimiento puede servir para la adopción de decisiones sustantivas, por ejemplo, como criterio de desempate en una votación o para la selección de cargos públicos en general. Se debe aclarar que el uso que se está promoviendo en este trabajo es el de la selección de representantes democráticamente legitimados. Por este motivo, la línea argumentativa no está pensada para justificar el uso del sorteo como criterio de justicia sustantiva. Lo propio puede decirse respecto de instituciones que forman parte del sistema de justicia criminal en algunos países, como por ejemplo el jurado. A pesar de que es innegable que en ambos casos existen más similitudes que diferencias, un análisis riguroso de esta cuestión requiere otro trabajo separado de este.

---

50 PETTIT, P. “Varieties of Public representation”, en SHAPIRO, I. *et al.*, *Political Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

El redescubrimiento del sorteo en política es reciente y se inicia con el citado el libro de Manin. Los diversos trabajos que se han publicado abordan distintos aspectos, por ejemplo, cómo el sorteo ha sido usado a lo largo de la historia<sup>51</sup>, sus ventajas como procedimiento democrático<sup>52</sup>, la propuesta de algún diseño en abstracto<sup>53</sup> o en concreto<sup>54</sup>. Existe al menos un teórico político que ha defendido el reemplazo completo de las elecciones por un mecanismo de sorteo<sup>55</sup>. Simultáneamente, el interés en el sorteo se ha plasmado en varios experimentos organizados en diferentes países.

Los casos más conocidos son los siguientes:

i. El gobierno de Columbia Británica inició en 2004 un *proceso de reforma electoral*, entregándole a una asamblea ciudadana elegida por sorteo el poder para formular el diseño de esta. Se trata de la primera ocasión en que un gobierno le ha otorgado a un grupo de ciudadanos seleccionado de manera aleatoria la oportunidad y la responsabilidad de revisar de forma totalmente independiente el sistema electoral y de *someter sus recomendaciones al veredicto público mediante un referéndum*. En el referéndum de 2005, la iniciativa alcanzó un 57,7% de los votos, pero no logró pasar el umbral de aprobación del 60%. Una experiencia similar tuvo lugar en Ontario en 2016, aunque la propuesta estuvo lejos de superar el umbral mínimo de aprobación en el referéndum posterior.

ii. En Estados Unidos, el estado de Oregon estableció en 2008 un órgano denominado *Citizen's Initiative Review*, que consiste en convocar a una especie de *jurado ciudadano*, compuesto por 24 ciudadanos, para evaluar iniciativas legislativas antes de someterlas a referéndum. Los miembros de dicho órgano

---

51 DOWLEN, O. *The Political Potential of Sortition. A Study of the Random Selection of Citizens for Public Offices*, Exeter, Imprint Academic, 2008.

52 HENNING, B. *The End of Politicians. Time for a Real Politicians*, Londres, Unbound, 2017.

53 BOURICIUS, T. "Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day", *Journal of Public Deliberation*, 9, 1, 2013, p. 1-19.

54 BARNETT, A. y CARTY, P. *The Athenian Option: Radical Reform for the House of Lords*, 2.ª ed., Exeter, Imprint Academic, 2008; CALLENBACH, E. et al. *A Citizen Legislature / A People's Parliament*, Exeter, Imprint Academic, 2008.

55 BURNHEIM, J. *Is Democracy Possible?*, 2.ª ed., Sídney, Sydney University Press, 2006.

reciben capacitación en técnicas de diálogo y deliberación y su trabajo consiste en producir un informe que contiene argumentos para votar a favor y en contra de la medida.

iii. En Australia, en 2016, el gobierno del estado de Australia del Sur consideró la posibilidad de instalar un cementerio nuclear, a partir de una serie de recomendaciones de la *Nuclear Fuel Cycle Royal Commission* (NFCRC). Debido a la fuerte oposición ciudadana, el gobierno de ese estado decidió someter el asunto a la consideración de un colegio de ciudadanos aleatoriamente sorteados, el cual desaconsejó fuertemente la iniciativa, ante lo cual finalmente el gobierno la retiró.

iv. Probablemente, el caso de Irlanda sea el que ha ido más lejos. Este país reformó su Constitución en 2012, sobre la base de una propuesta elaborada por un órgano parcialmente sorteado. La Convención Constitucional de ese año incluía a 66 ciudadanos aleatoriamente seleccionados, de un total de 100. Debido al éxito del modelo, en 2016 se estableció la *Citizens' Assembly*, compuesta por 100 miembros sorteados, como un órgano permanente destinado a elaborar propuestas de ley, posteriormente sometidas a referéndum. La asamblea propuso despenalizar el aborto en 2018, a pesar de la fuerte oposición del Partido Republicano y la Iglesia católica. La iniciativa ciudadana fue respaldada en las urnas con un 66% de los votos. En la votación participó un 65% del electorado.

Dado que se trata de una cuestión emergente, la utilización política del sorteo para seleccionar representantes en una democracia aún genera múltiples dudas y algunos autores descartan de plano esta propuesta<sup>56</sup>. Otra postura, representada por Tridimas<sup>57</sup>, sostiene que el sorteo solo puede funcionar en una sociedad pequeña como la antigua Atenas y que su práctica es imposible en las democracias de nuestros días. En efecto, como ya se ha señalado,

---

56 ACHEN, C. y BARTELS, L. *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government?*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

57 TRIDIMAS, G. "On sortition. Comment on 'Proposals for a Democracy of the Future' by Bruno Frey", *Homo Oeconomicus*, 35, 1-2, 2018, p. 91-100.

este trabajo tiene como propósito principal mostrar que el asunto merece ser debatido, existiendo importantes razones para tomar este instrumento en consideración, las que se entroncan profundamente con la teoría democrática. Pareciera ser que la mayoría de las objeciones para descartar rápidamente al sorteo se remiten a la irracionalidad del mecanismo. A pesar de que el desarrollo institucional del sorteo es aún demasiado incipiente para obtener conclusiones categóricas, ninguna de estas críticas se detiene a examinar en profundidad las experiencias que han existido en la práctica, las que presentan distintos diseños, intensidad y anclaje institucional.

De todas formas, si fuera necesario contestar rápidamente a esas objeciones, habría que decir que el sorteo sí responde a criterios de racionalidad y que su utilización tampoco es algo tan novedoso. En muchos países se ha utilizado hace largo tiempo para distribuir deberes o cargas públicas, por ejemplo, los deberes electorales o el servicio militar. Igualmente, el sorteo también posee ya un lugar en los procedimientos de selección para cargos de elección popular. Si se revisan las distintas legislaciones electorales del continente, no es extraño encontrar en ellas al sorteo como criterio de desempate. Adicionalmente, se ha establecido como fórmula de distribución de bienes públicos escasos, como en el caso de las vacantes en establecimientos educacionales.

Esto muestra que el sorteo es el mecanismo más apropiado cuando debe existir igualdad absoluta. Precisamente, esto es lo que persigue el principio democrático para reforzar la dimensión descriptiva de la representación. De todas formas, como se ha explicado a lo largo de este trabajo, a pesar de la gran importancia que posee la representación descriptiva, es evidente que no es el único nudo gordiano de la teoría democrática. Es indispensable tener en cuenta que todo lo que se ha dicho en favor del sorteo únicamente tiene por propósito no descartarlo demasiado rápido del conjunto de opciones institucionales, tal como se ha hecho hasta ahora. Pero en ningún caso puede esperarse que sea la única solución a todos los problemas de la democracia.

Por otro lado, es muy importante tener en cuenta que el empleo del sorteo en política admite distintas fórmulas, niveles de intensidad y vinculatoriedad, pudiéndose localizar en puntos específicos de los procesos decisionales o aplicarlo con una mayor amplitud. Estas consideraciones permiten plantear que el sorteo podría tener distintas aplicaciones en el contexto de una democracia representativa.

Una primera aplicación se vincula con los distintos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Al respecto se pueden citar los casos de Colombia y Chile. En Colombia, la Constitución Política de 1991 consagró la democracia participativa, la que fue desarrollada con posterioridad en la Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, estableciendo diversos procedimientos que permiten la elaboración de políticas públicas recabando la opinión ciudadana. En Chile, la Ley 20.500 estableció que los órganos de la Administración del Estado deben incorporar distintos mecanismos de participación ciudadana como: audiencias públicas, cabildos ciudadanos, diálogos participativos, etc. Asimismo, esta ley exige la creación de los Consejos de la Sociedad Civil, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro relacionadas con cada órgano respectivo.

Un segundo aspecto que requiere ser considerado es en el ámbito legislativo. En esta materia las propuestas pueden variar en función de cuánto se está dispuesto a innovar. Por ejemplo, una opción conservadora puede ser la de los denominados *mini-publics*. Estos son grupos deliberativos relativamente pequeños que están formados por decenas de participantes que tienen por objeto formular recomendaciones de política pública a los órganos legislativos<sup>58</sup>. Autores como Sintomer<sup>59</sup> consideran que el sorteo puede ser el mejor método para organizar *mini publics*. Otras propuestas son más osadas, y van desde la de incorporar el sorteo para seleccionar una parte de los miembros del órgano legislativo hasta, como en el Reino Unido, de acuerdo con la iniciativa de Sortition Foundation, la de reemplazar la Cámara de los Lores por un órgano completamente sorteado.

Una tercera posibilidad radica en la utilización del sorteo como un criterio para la configuración parcial o total de un órgano constituyente. Al respecto, la experiencia más exitosa es la irlandesa. En Latinoamérica esta cuestión se debatió recientemente en el caso de Chile. En este país se descartó toda utilización del sorteo en el año 2019, optándose por la selección a

---

58 SETÁLĀ, M. “Connecting deliberative mini-publics to representative decision making”, *European Journal of Political Research*, 56, 4, 2017, p. 846-863.

59 SINTOMER, Y. “Sorteo y política: ¿de la democracia radical a la democracia deliberativa?”, *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 72, 2017, p. 25-43.

través de elecciones para configurar los órganos encargados de elaborar una propuesta de nueva Constitución. Esta discusión tuvo un giro interesante, pues la discusión que se produjo una vez iniciado el proceso constituyente versó sobre eventuales reformas a la legislación electoral, para poder conseguir mejores dosis de representación descriptiva. En este sentido, varios colectivos presionaron para obtener una posición mejor que la que originalmente tenían de acuerdo con dichas reglas, las que estaban concebidas en función de los partidos políticos. Esto se tradujo en que las reformas constitucionales de marzo del año 2020 incorporaron reglas especiales en materia de género e independientes. Este caso muestra que los grupos que han tenido una mayor influencia consiguieron una modificación de la ley electoral a su favor, pero otros colectivos que tenían razones similares, pero que carecieron de la influencia necesaria, quedaron completamente fuera del proceso constituyente. En esta última situación se encuentran las personas con discapacidad, los pueblos originarios, los migrantes etc. En definitiva, si se contrastan el caso chileno y el irlandés, es posible sostener con argumentos razonables que puede tener sentido seguir pensando en el sorteo para paliar los problemas de representación descriptiva en el marco de un proceso constituyente.

## CONCLUSIONES

Una lectura completa de la crisis de la democracia exige entender que uno de los principales elementos de la arquitectura de las democracias que se ha puesto en cuestión es la idea misma de representación. A pesar de que esta noción ha ido evolucionando, en el sentido de acercarse al ideal normativo de la democracia, dicho proceso no ha alcanzado aún su completa maduración.

Un análisis completo del concepto de representación debe necesariamente considerar que este es un concepto multidimensional. En este sentido, resulta iluminador la contribución de Pitkin, quien distingue cuatro dimensiones de la representación política: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. Lo anterior no es baladí, pues deja en evidencia que los remedios que se diseñen para superar la crisis de la democracia deben apuntalar estas cuatro dimensiones de la representación política.

Desafortunadamente, las democracias modernas se han preocupado mayoritariamente del aspecto formal institucional de la representación, descuidando los tres restantes. Es en el caso de la representación descriptiva –o sea, la identidad entre representado y representante– donde dicho vacío se percibe con mayor claridad, lo que resulta sorprendente, pues el ideal de la representación democrática no puede ser llevado a cabo de espaldas a los representados.

El sorteo de autoridades democráticas puede ayudar a disminuir esa brecha. A pesar de que el sorteo se ha descartado masivamente en los albores de la democratización de las sociedades occidentales, en el último tiempo una serie de experimentos en diferentes países lo han incorporado como elemento de diseño institucional, revelando sus ventajas como un mecanismo al servicio del ideal de que en una democracias debe existir, al menos, cierta identidad entre gobernantes y gobernados.

El sorteo puede tener diferentes aplicaciones, por ejemplo: en el diseño de procedimientos de participación ciudadana en el marco de la Administración del Estado, en el seno de los procedimientos parlamentarios de aprobación de leyes, e incluso, en el diseño de una asamblea constituyente.

En la medida en que el sorteo se puede relacionar fundamentalmente con la dimensión descriptiva de la representación política, es razonable asumir su incorporación con un optimismo moderado. En este sentido, sus potencialidades parecen presentar mejor rendimiento en conjunto con otras medidas que buscan fortalecer la democracia representativa, y en ese sentido, su utilización puede ser combinada con otros dispositivos como cuotas, elecciones, reglas sobre transparencia, *accountability*, etc.

#### REFERENCIAS

- ABELLÁN, Á. M. “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 92, 1996, p. 163-175.
- ACHEN, C. y BARTELS, L. *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government?*, Princeton, Princeton University Press, 2016.
- ALCUBILLA, E. “La exigencia de doble mayoría para un referéndum vinculante”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 57, 2018, p. 33-38.

- BARNETT, A. y CARTY, P. *The Athenian Option: Radical Reform for the House of Lords*, 2.<sup>a</sup> ed., Exeter, Imprint Academic, 2008.
- BARRIO, J. “La introducción de la insaculación en la Corona de Aragón: Xàtiva, 1427”, transcripción documental, *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, 8, 1990-1991, p. 99-114.
- BEETHAM, D. “The quality of democracy: freedom as the foundation”, *Journal of Democracy*, 15, 4, 2004, p. 61-75.
- BOBBIO, N. *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1996.
- BÖCKENFÖRDE, E. *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- BOURICIUS, T. “Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day”, *Journal of Public Deliberation*, 9, 1, 2013, p. 1-19.
- BOVERO, M. “¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política”, *Revista Justicia Electoral*, 1, 10, 2012, p. 317-351.
- BRENNAN, J. *Against Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2016.
- BURKE, E. “Speech to the electors of Bristol”, en BURKE, E., *Miscellaneous Writings. Selected Works of Edmund Burke*, Indianapolis, Liberty Fund, 1999.
- BURNHEIM, J. *Is Democracy Possible?*, 2.<sup>a</sup> ed., Sídney, Sydney University Press, 2006.
- CALLENBACH, E. et al. *A Citizen Legislature / A People's Parliament*, Exeter, Imprint Academic, 2008.
- CHILDS S. *Women and British Party Politics: Descriptive, Substantive and Symbolic Representation*, Londres, Routledge, 2008.
- CHU, Y. B. “Public opinion and democratic legitimacy”, *Journal of Democracy*, 19, 2, 2008, p. 74-87.
- CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL. *Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Santiago, Gobierno de Chile, 2017.

- CONSTANT, B. “Sobre la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos”, *Libertades*, 2013, p. 83-95.
- COURANT, D. “Thinking sortition: modes of selection, deliberative frameworks and democratic principles”, Université de Lausanne, *Les Cahiers de l’IEPHI/IEPHI*, Working Paper Series n.º 68, 2017.
- DAHL, R. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- DE VEGA, P. “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, 44, 1985, p. 25-46.
- DOWLEN, O. *The Political Potential of Sortition. A Study of the Random Selection of Citizens for Public Offices*, Exeter, Imprint Academic, 2008.
- DOWLEN, O. “Sorting Out Sortition: A perspective on the Random Selection of Political Officers”, *Political Studies*, 57, 2009, p. 298-315.
- DOWNES, A. *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1957.
- FISHKIN, J. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- FUKUYAMA, F. *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press, 1992.
- GODOY, O. “Representación y democracia”, *Revista de Ciencia Política*, 21, 2, 2001, p. 18-68.
- GREPPI, A. *La democracia y su contrario*, Madrid, Trotta, 2012.
- GREPPI, A. *Teatocracia. Apología de la representación*, Madrid, Trotta, 2016.
- GROPPI, T. “Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 2008, p. 153-173.
- HABERMAS, J. “Three normative models of democracy”; *Constellations*, 1, 1, 1994, p. 1-10.
- HANSEN, M. “The Athenian ‘Politicians’, 403-322 BC”, *Greek, Roman, and Byzantine Studies*, 24, 1, 1983, p. 33-55.
- HELD, D. *Models of Democracy*, Stanford University Press, 2006.
- HENNING, B. *The End of Politicians. Time for a Real Politicians*, Londres, Unbound, 2017.

- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Measuring Public Support for Democracy. A Resource Guide*, Estocolmo, International IDEA, 2017.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Global Parliamentary Report*, United Nations Publications, 2012.
- KATEB, G. "The moral distinctiveness of representative democracy", *Ethics*, 91, 3, 1981, p. 357-374.
- KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*, Buenos Aires, Labor, 1934.
- KENNEDY, E. *Constitutional Failure. Carl Schmitt in Weimar*, Durham, Duke University Press, 2004.
- LAPORTA, F. "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", *Doxa*, 6, 1989, p. 121-141.
- LAWLESS, J. "Politics of presence? Congresswomen and symbolic representation", *Political Research Quarterly*, 57, 1, 2004, p. 81-99.
- LEVITSKY, S. y WAY, L. "The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, 13, 2, 2002, p. 51-65.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. *Cómo mueren las democracias*, Santiago, Ariel, 2018.
- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy*, 2.<sup>a</sup> ed., New Haven, Yale University Press, 2012.
- LOEWENBERG, G. *On Legislatures: The Puzzle of Representation*, Nueva York, Routledge, 2010.
- MANIN, B. *The Principles of Representative Government*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- MANSBRIDGE, J. "Rethinking representation", *American Political Science Review*, 97, 2003, p. 515-528.
- MICHELMAN, F. "Brennan and democracy. the 1996-97 Brennan Center Symposium Lecture", *California Law Review*, 86, 1998, p. 339-427.
- MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*, Brasilia, Universidade de Brasília, 1982.
- MILL, J. S. *Considerations on Representative Government*, Nueva York, Henry Holt, 1873.

- MUDDE, C. y Rovira, C. *Populism. A Very Short Introduction*, Nueva York, Oxford University Press, 2017.
- NINO, C. *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1989.
- OCDE. *Scan Report on the Citizen Participation in the Constitutional Process*, OCDE Public Governance Reviews, 2017.
- O'DONELL, G. "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, 5, 1, 2017, p. 55-69.
- ORTIZ, S. "Desencanto democrático y cesarismo: una respuesta desde la arquitectura republicana", *Perfiles Latinoamericanos. Revista FLAGSO México*, 28, 55, 2020, p. 373-401.
- PETTIT, P. "Varieties of Public representation", en SHAPIRO, I. *et al.*, *Political Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.
- PIRETTI, M. S. "¿A quién representar, qué representar?", *Ayer*, 6, 1, 2006, p. 189-211.
- PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press, 1967.
- PITKIN, H. F. "Representation and democracy: uneasy alliance", *Scandinavian Political Studies*, 27, 3, 2004, p. 335-342.
- PORTERO MOLINA, J. A. "Sobre la representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 1991, p. 89-119.
- PRZEWORSKI, A. "Self-government in our times", *Annual Review of Political Science*, 12, 2009, p. 71-92.
- PRZEWORSKI, A. *Why Bother with Elections*, Medford, Polity Press, 2018.
- PRZEWORSKI, A. *et al.* "Elections and representation", en PRZEWORSKI, A. *et al.*, *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, p. 29-48.
- RHODES, R. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia, Open University Press, 1991.
- ROSANVALLON, P. *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

- ROSE, R. M. *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.
- ROUSSEAU, J. J. *Contrato social*, Madrid, Espasa, 2011.
- SARTORI, G. “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, 9, 1991, p. 2-6.
- SCHMITTER, P. y TERRY, K. “What democracy is... and is not”, *Journal of Democracy*, 2, 3, 1991, p. 75-88.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1942.
- SETÄLÄ, M. “Connecting deliberative mini-publics to representative decision making”, *European Journal of Political Research*, 56, 4, 2017, p. 846-863.
- SIEYÈS, E. *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, Madrid, Alianza.
- SINTOMER, Y. “Sorteo y política: ¿de la democracia radical a la democracia deliberativa?”, *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 72, 2017, p. 25-43.
- TOQUEVILLE, A. DE. *La democracia en América*, México, FCE, 1957.
- TRIDIMAS, G. “On sortition. Comment on ‘Proposals for a Democracy of the Future’ by Bruno Frey”, *Homo Oeconomicus*, 35, 1-2, 2018, p. 91-100.
- VAN REYBROUCK, D. *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, Madrid, Taurus, 2017.
- WÄNGNERUD, L. “Women in parliaments: descriptive and substantive representation”, *Annual Review of Political Science*, 12, 2009, p. 51-69.
- WILLIAMS, M. *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- ZOVATTO, D. “Las instituciones de la democracia directa”, *Revista de Derecho Electoral*, 20, 2, 2015, p. 34-75.

CAPÍTULO IV

CÉSAR MAURICIO VALLEJO SERNA\*

*Representación democrática y nuevas formas  
de participación en Colombia y el mundo*



## RESUMEN

El trabajo examina la carente legitimidad de los sistemas representativos a partir de la diferenciación conceptual entre *representación política* y *democracia*. Aborda la evolución histórica del modelo representativo y expone varias de las críticas dirigidas tanto a su diseño como a su funcionamiento. El análisis se centra en los resultados de la experiencia colombiana después de que la Constitución de 1991 incluyera distintos mecanismos con los que pretendió dar el paso hacia una democracia participativa. Se constata que dicho paso nunca terminó de darse y se propone localizar el ejercicio de la democracia, conjugando ideas como la de la creación de asambleas ciudadanas con capacidad de decisión sobre asuntos comunitarios con la de la instauración del sorteo como método de selección de sus integrantes.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, representación, elecciones, participación, sorteo.

## ABSTRACT

The article examines the lack of legitimacy of representative systems based on the conceptual differentiation between political representation and democracy. It addresses the historical evolution of the representative model and exposes several of the criticisms about both its design and its operation. The analysis focuses on the results of the Colombian experience after the 1991 Constitution included different mechanisms with which it sought to take the step towards participatory democracy. It is verified that this step was never taken, and it is proposed to locate the exercise of democracy, combining ideas such as the creation of citizen's assemblies with decision-making capacity on community matters with the establishment of the draw as a method of selecting its members.

---

\* Docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Magíster en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid.

## KEYWORDS

Democracy, representation, elections, participation, sortition.

## SUMARIO

Introducción. 1. Sobre la democracia representativa. 2. Nuevas formas de participación democrática. 3. Historia efímera de la consulta popular en Colombia. 4. Participación democrática en prospectiva. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

Parece haber un consenso en torno a que existe una tendencia al debilitamiento de la confianza en la democracia, ya sea porque algunos, cuando juzgan los acontecimientos políticos recientes, alienten el viejo temor aristocrático a un gobierno dirigido por las mayorías pobres y vulgares, ya sea porque, a partir de esos mismos hechos, otros concluyan, por el contrario, que lo que demuestra el estado actual de cosas es que el sistema está diseñado para conservar la injusta hegemonía de las élites tradicionales. Desde todas las orillas se escuchan acusaciones, sin embargo, el problema con muchas de ellas es que suponen erróneamente que el gobierno por representación se subsume bajo la categoría de lo democrático; de ahí que las críticas terminen vertiéndose sobre la propia idea de democracia y no —como debiera ser— sobre su perversión práctica: *el modelo representativo*.

Como se pretende demostrar, el modelo que se ha dado en llamar *democracia representativa* no es democrático ni es representativo. No es democrático porque en él no gobierna el *pueblo-demos*<sup>1</sup>, y no es representativo porque los intereses de los gobernados no son los que determinan las

---

1 Entendemos el término *pueblo* como sinónimo de *demos*, esto es, como ese colectivo de ciudadanos que compone la base social del Estado. Aun así, es inevitable que la palabra se preste para muchas otras interpretaciones. Compartimos con Kelsen el convencimiento de que “no hay precisamente nada de más problemático que aquella unidad designada con el nombre de pueblo. Fraccionado por diferencias nacionales, religiosas y económicas representa, según el criterio sociológico, más bien una aglo-

acciones de los gobernantes. Habría que añadir otra importante objeción, a saber, la de que el diseño vertical, consustancial a la representación, rompe con la horizontalidad de las relaciones políticas que caracterizan la esencia de lo democrático y, lo que es peor, abre una brecha insuperable entre gobernados y gobernantes que impide la representación auténtica de los primeros y el control efectivo sobre los segundos.

La deteriorada reputación de parlamentos y partidos políticos evidencia la desaprobación mayoritaria de instituciones que, se considera, ni velan por los intereses de sus representados, ni están sometidas a un control efectivo que les obligue a hacerlo. La percepción que se asienta, pues, es la de que la democracia representativa funciona en la práctica como un gobierno de élites, una oligarquía institucionalizada y legitimada por procedimientos eleccionarios; en la que el electorado es un instrumento más de la maquinaria del sistema, un elemento pasivo, cuya participación se reduce al acto de votar en los comicios.

Las falencias del sistema representativo se ha intentado corregirlas con la inclusión y puesta en marcha de mecanismos participativos de diversa índole. Así como se ha promovido la realización de referendos en varios países del mundo, algunas constituciones, especialmente las de los Estados latinoamericanos, han ido incorporando nuevas vías de participación que procuran acercar a los ciudadanos al ejercicio del poder. En el caso particular de Colombia, la Constitución de 1991, aparte de instituir distintos instrumentos participativos, avanzó hacia la descentralización política al fortalecer la autonomía territorial. Sin embargo, los resultados de dichas reformas no alcanzan a ser satisfactorios. Como veremos, el sueño efímero de las consultas populares es, quizá, uno de esos ejemplos paradigmáticos. Así las cosas, la desconfianza en la política persiste y las formas democráticas todavía siguen anquilosadas en el modelo tradicional de representación.

La democracia se nutre de la participación efectiva de los ciudadanos, sin ella el ejercicio de la política pierde sentido, pues el sistema de gobierno se convierte en no más que un esqueleto burocrático diseñado para sostener la acumulación vertical del poder. Por eso es necesario modificar la

---

meración de grupos que una masa compacta de naturaleza homogénea”. KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1934, p. 30.

perspectiva y pensar en otras formas de organizar ese poder, de manera tal que las decisiones de trascendencia colectiva se tomen por y de acuerdo con los intereses de aquellos que se verán afectados directamente por sus efectos. De lo que se trata, entonces, es de localizar la democracia, llevando los espacios de deliberación al territorio a través de la creación de asambleas y consejos ciudadanos con capacidad de decidir asuntos de carácter público. Dichos cuerpos políticos han de estar integrados por ciudadanos seleccionados mediante sorteo, esto con el fin de distribuir equitativamente las posibilidades de participar en el gobierno, evitar las prácticas clientelistas, garantizar la igual representatividad de los diversos intereses sociales y mejorar la calidad de los procesos deliberativos.

#### I. SOBRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La representación ocurre bajo múltiples supuestos de hecho y en cada caso conjuga elementos tan distintos que, a primera vista, la determinación de su contenido semántico no resulta ser una tarea fácil. Este carácter difuso de la representación, no obstante, pareciera aclararse en la medida en que el desarrollo social va especializando su praxis. Hoy, por ejemplo, hablamos de distintos tipos de representación jurídico-política: decimos que un albacea es un representante legal, que un embajador representa a un Estado o que un congresista representa a su electorado. Aun así, dicho proceso de especificación sigue siendo insuficiente para depurar por completo su significado, pues, al menos en lo concerniente a la representación política, muchas cuestiones principales carecen de respuestas satisfactorias.

La *representación política* es una más de las formas en las que ocurre la *representación*. Como idea hace referencia a la relación de poder existente entre gobernados y gobernantes, por lo que se manifiesta, particularmente, en el ámbito de lo público. La *representación política*, valga decirlo, no está ligada a un régimen típico, pues tanto el presidente de una república moderna como el rey de una monarquía absolutista representan a su país y sus habitantes en un sentido político. De ahí que tampoco exista una conexión necesaria entre *representación política* y *democracia*. Un parlamento puede representar políticamente a un pueblo pese a no ser elegido democráticamente. ¿Acaso el Senado de Roma no era representante de los ciudadanos romanos?, ¿acaso la Cámara de los Lores no lo es, también, de los ingleses?

Entendemos, pues, que la representación política comprende un espectro muy amplio de relaciones, todas ellas inherentes a la tarea de ordenar y gobernar el Estado, pero no por ello vinculadas a las formas democráticas.

Hanna Fenichel Pitkin supo ver con claridad esta dicotomía entre representación y democracia. Sabía bien que, aunque las sociedades complejas se estructuran en varios niveles de representación, esto es algo que nada tiene que ver con la idea del autogobierno.

No cabe duda de que la actual popularidad del concepto está muy fundamentada en el hecho de aparecer vinculado a la idea de democracia, así como a las ideas de libertad y justicia. Sin embargo, en el transcurso de su historia, tanto el concepto como la práctica de la representación han tenido poco que ver con la democracia y la libertad<sup>2</sup>.

Disecionar el concepto le permitió a Pitkin entender que la representación política no solo se da a través de relaciones singulares entre los individuos, sino que ocurre a lo largo y ancho del entramado socio-estatal. Su comprensión integra “todo un concierto público e institucionalizado que involucra a muchas personas y grupos, y que opera de acuerdo con los complejos modos en que lo hacen los conciertos sociales a gran escala”. Se trata de un elemento estructural del sistema, que se articula como un aparato global, pero que funciona gracias a las acciones individuales de muchas personas. Habrá representación, dice Pitkin, “si el pueblo (o un distrito electoral) está presente en la acción gubernamental, aun cuando no actúe literalmente por sí mismo”<sup>3</sup>.

---

2 Y sigue Pitkin: “Representación no tiene por qué significar gobierno representativo. Un rey puede representar una nación, y también puede hacerlo un embajador. Cualquier servidor público puede representar a una nación, y también en algunas ocasiones al Estado. Así, las instituciones y los ejercicios que encarnan algún género de representación son necesarios en cualquier sociedad articulada, sin que ello tenga nada que ver con el autogobierno del pueblo”. PITKIN, HANNA FENICHEL. *El concepto de representación*, Madrid, CEP, 2014, p. 14. Al respecto, cfr. también PITKIN, HANNA FENICHEL. “Representation and democracy: uneasy alliance”, *Scandinavian Political Studies*, n.º 27, 2004, p. 335-342.

3 PITKIN. *El concepto de representación*, cit., p. 280.

Uno de los efectos de los procesos históricos de democratización fue, precisamente, el de ligar el concepto de representación política a la idea de soberanía popular. Que el pueblo se erigiera en soberano implicaba hacer de su voluntad el principio fundante del Estado, y siendo ese pueblo la fuente originaria del poder político, en adelante no podría establecerse autoridad, ni crearse ley alguna, a no ser con su consentimiento. Este ideal democrático, sin embargo, ha tenido que acomodarse a la realidad geográfica y demográfica de los Estados modernos. El tamaño de los territorios que estos abarcan y el crecimiento exponencial de su población llevaron a que hoy se piense en la democracia de los clásicos como en algo impracticable. Las escalas alcanzadas por la nueva comunidad política son tales que no hay manera ni de articular, ni de percibir la importancia de la participación directa de todos y cada uno de los ciudadanos en el ejercicio del gobierno<sup>4</sup>.

Desde luego que las características de la antigua ciudad-estado están muy lejos de ser similares a las de los Estados modernos; las dimensiones que estos han adquirido nos impiden pensar en alguna forma de gobierno capaz de integrar, en la voluntad estatal, millones de voces contradictorias y dispersas a lo largo y ancho de extensos territorios. También ha cambiado radicalmente la comprensión de la libertad, que dejó de ser entendida como un atributo de nuestra naturaleza política para convertirse en una especie de garantía individual y negativa relacionada, principalmente, con aspectos de nuestra naturaleza moral y económica.

Con el triunfo de las revoluciones liberales y la consolidación de los Estados modernos se hizo común pensar que *democracia* era igual a *gobierno representativo*. La legitimación de los representantes mediante el voto

---

4 Ya decía Constant que no había razones para exigirle al hombre que dedicara su tiempo y esfuerzo a cumplir personalmente con las tareas de gobierno; si lo que se comprueba por la experiencia es que “su voluntad nunca deja huella en el conjunto, nada hay que le haga ver su colaboración”. Del discurso de Constant *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* (1819) citamos la traducción de David Pantoja incluida en el *Curso de política constitucional* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La fuente en el idioma original es *Les écrivains politiques du XIX siècle. Extraits avec un introductions et notes de Albert Bayet y François Albert*, París, Colin, 1907. Disponible en: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2124/16.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2124/16.pdf) (consultado el 20 de junio de 2020).

y la desaparición del mandato imperativo fueron factores preponderantes en el fortalecimiento institucional de los parlamentos nacionales. Sumado a eso, la adopción del presidencialismo en Estados Unidos y en las demás repúblicas americanas permitió a los ciudadanos participar en la escogencia del jefe del Estado, algo que nunca pudieron hacer mientras era el monarca quien ocupaba la silla del poder. La representación política electoral se convirtió, de este modo, en el modelo base sobre el cual se estructuraban los gobiernos de los Estados que pretendieron llamarse democráticos.

La democracia representativa ha sido entendida desde entonces como una forma de organización política en la que la ciudadanía elige a las personas que, durante un tiempo limitado<sup>5</sup>, se encargarán de las tareas de gobierno<sup>6</sup>. Y aunque difiere en aspectos sustanciales de la democracia clásica, se debe decir que conserva de esta el ideal del autogobierno (*autarquía*), la libertad de expresión como principio (*parresía*) y la necesidad orgánica de una asamblea deliberativa (*dialéctica*). Estos elementos comunes, sumados a la generalización de los procedimientos electorales (que fueron apenas marginales en la Antigüedad), tomaron forma en un nuevo sistema con características propias y singulares. Dicho sistema es reconocible cuando se cumplen las condiciones que, para Manin, determinan la existencia de un régimen representativo:

1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.

---

5 La alternancia evita la monopolización del poder. Además, permite el control retrospectivo en la medida en que, en las elecciones periódicas, se premia o castiga la gestión de los gobernantes. “La elección de los gobernantes constituye el sistema característico del gobierno republicano. Los medios en que esta clase de gobierno confía para evitar la degeneración de aquéllos son numerosos y variados. El más eficaz consiste en limitar los periodos para los cuales se les designa, en tal forma que sean debidamente responsables ante el pueblo”. HAMILTON o MADISON. *El Federalista*, México, FCE, 2001, LVII, p. 242.

6 “En términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo”. BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 52.

- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate<sup>7</sup>.

Quienes defienden el modelo representativo sostienen que se trata de la única alternativa democrática viable, pues “es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas”<sup>8</sup>. De ahí que se le atribuya la virtud de mediar entre los diversos intereses que surgen al interior de grandes colectivos humanos. Su función instrumental consiste en permitir que las decisiones del Estado se tomen de manera fluida, sin que todas y cada una de ellas tenga que ser refrendada por las mayorías populares. Un Estado inmóvil es un Estado inviable, y la democracia representativa posibilita que los Estados modernos funcionen administrativamente, lo cual hace concentrando los procesos de decisión política en pocas instancias que, a su vez, están ocupadas por un número restringido de individuos.

Así como resulta absurdo someter todas y cada una de las decisiones de gobierno a la refrendación de los ciudadanos, tampoco parece existir justificación alguna para obligarlos a que dediquen buena parte de su tiempo a participar activa y constantemente en las deliberaciones públicas. Tal sacrificio de su vida privada no vale la pena cuando se observa, como lo hizo Constant, que el ciudadano moderno es incapaz de apreciar la influencia que ejerce en el cuerpo político, pues en las democracias a gran escala “su voluntad nunca deja huella en el conjunto, nada hay que le haga ver su colaboración”. La democracia representativa surge, pues, como adaptación natural del ideal democrático a este nuevo contexto. Unos pocos se encargan de la tarea de gobernar mientras los demás se conforman con poder participar en su elección. Se trata, siguiendo de nuevo a Constant, de “una

---

7 MANIN, B. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, p. 17.

8 BOBBIO. *El futuro de la democracia*, cit., p. 50-51.

organización por medio de la cual una nación descarga sobre algunos individuos lo que no puede o no quiere hacer ella misma”<sup>9</sup>.

La libertad negativa, que prima ahora sobre la libertad política, sustituye la exaltación clásica del *ocio* por la devoción burguesa al *negocio*<sup>10</sup>. La independencia que exige el hombre moderno supone dar la prioridad a su dimensión económica, y para ello la contracción de su dimensión política resulta ser el precio por pagar. El modelo representativo corrige la deformidad de la sociedad producida por eso que Sartori denominó una “hipertrofia de la política en correspondencia a una atrofia de la economía”. Aventaja a la democracia directa porque previene las radicalizaciones facciosas y, además, porque en tanto “sistema de control y limitación del poder” evita que la “participación total” derive en un “Estado total”<sup>11</sup>.

La equiparación entre democracia y representación, común en el pensamiento liberal, terminó imponiéndose a pesar de las fundadas críticas que, a través del tiempo, levantaron en su contra voces como las de Rousseau, Marx o Schmitt. La crítica roussoniana es, quizá, la más usual entre los escépticos del modelo representativo. Para el ginebrino, la soberanía “consiste esencialmente en la voluntad general”, y dicha voluntad es inalienable, por lo que “no puede ser representada”<sup>12</sup>.

Marx, por su parte, niega la naturaleza democrática de la representación y acusa al proceso electoral de no ser más que una entelequia con la que se

9 CONSTANT. *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, cit.

10 El término *negocio* (*nec-otium*), tanto en el sentido de promover la consecución de riquezas materiales como en su raíz etimológica, se opone a la tradición clásica que exaltaba el *ocio*, esto es, el tiempo libre que permitía la *skholè* (σχολή).

11 “De lo escrito antes, se deduce que la democracia indirecta, es decir, representativa no es solamente una atenuación de la democracia directa; también es su correctivo. Una primera ventaja del gobierno representativo es que un proceso político entretejido de mediaciones permite escapar a las radicalizaciones elementales de los ‘procedimientos directos’. Y, la segunda ventaja es que también sin ‘participación total’ la democracia representativa subsiste siempre como un sistema de control y limitación del poder. Lo anterior permite a la sociedad civil, entendida como sociedad prepolítica, como esfera autónoma y conjunto autosuficiente, desarrollarse como tal”. SARTORI, G. *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus 2003, p. 141-142.

12 ROUSSEAU, J. J. *Del contrato social*, Madrid, Alianza, 1986.

pretende legitimar la abdicación de los dominados ante la clase dominante<sup>13</sup>. En Schmitt tiene lugar el encuentro entre la crítica roussoniana y la marxista. De un lado, este autor insiste en la necesidad de una representación real de la voluntad general, lo que solo es posible cuando la entidad llamada “pueblo” es homogénea, y de otro, denuncia al parlamentarismo y su carácter elitista por convertir la política en “el negocio, por lo general despreciado, de una, por lo general despreciada, clase<sup>14</sup>.”

Desde luego que el pliego de cargos contra el modelo representativo es más amplio, pero por razones de practicidad podemos resumirlo en dos grandes acusaciones, ambas apuntando al sentido contradictorio de su denominación. En general, se acusa a la democracia representativa de no ser ni democrática, ni representativa. No es democrática porque no es la mayoría quien gobierna, sino una élite escogida para ello. Dicha élite, amparada en su origen electoral, ha usurpado el poder, convirtiéndose, por el hábito de su ejercicio, en clase gobernante. Y no es representativa porque no es posible representar el interés ajeno. Por más altruista que pueda ser un representante, nunca, aunque así lo pretenda, podrá representar fielmente los intereses de su electorado; pues dentro del universo de votantes que lo ha elegido no solo habrá intereses diversos sino, incluso, contrapuestos. Y en buena parte de los casos, en cuanto vele por los de unos, estará sacrificando los de otros.

Faltaría decir que estas objeciones teóricas se manifiestan en la práctica política a través de patrones sintomáticos. Las preocupaciones expresadas por los críticos cobran forma en la desconfianza que el sistema representativo genera entre un sector considerable de ciudadanos. Esta sensación de malestar generalizado con las élites políticas, que ha llegado al hastío hiperbólico de nuestros días, es el resultado esperable por haber desarraigado a los gobernados del gobierno. La arquitectura vertical del modelo acrecentó tanto la distancia entre quienes están sujetos al poder y quienes lo ejercen que los primeros, reducidos a una posición meramente pasiva dentro del sistema, se vieron despojados de la posibilidad real de participar en las decisiones del Estado, mientras que los segundos, sabiéndose lejanos e intocables, se acostumbraron a gobernar con indolencia, ajenos a cualquier

---

13 MARX, K. *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.

14 SCHMITT, C. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 7.

tipo de control, y sin otra responsabilidad que no sea la que les impone el cuidado de sus propios intereses<sup>15</sup>.

El triunfo del modelo representativo llevó al parlamento a ocupar un lugar central en el sistema político. La legitimidad que ostentaba por ser el depositario de la “soberanía nacional” lo dotó de la legitimidad y la fuerza necesarias para contrarrestar la enorme influencia que pudieran tener otras instituciones dentro del poder público. La abolición del mandato imperativo supuso el final de las formas de representación de la Edad Media, basadas en los férreos vínculos de las relaciones gremiales y corporativas. A partir de ahí, el representante-parlamentario dejó de estar obligado a rendirle cuentas a su electorado, contando con total autonomía para actuar según su propio criterio, sin atarse al estricto interés de sus votantes<sup>16</sup>. El parlamento, que alguna vez había logrado independizarse del poder de la corona, se independizaba ahora del poder del pueblo que le había elegido. La ausencia de control político agravó la desconexión entre representantes y representados. Se impuso la idea de que la gran masa del pueblo era incapaz de gobernarse a sí misma, y de que la facultad de determinar el auténtico interés de la nación era exclusiva del cuerpo de representantes<sup>17</sup>.

Poco se parece esta arquitectura política a la de la democracia clásica que, si bien es cierto contaba con un amplio catálogo de excluidos, al menos en lo que respecta a la participación en los asuntos de la *polis*, por ser directa y horizontal, no dejaba lugar a la distinción entre gobernantes y gobernados<sup>18</sup>.

---

15 VÉASE MILL, J. S. *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 55. Según su opinión, “nada puede dañar tanto a una asamblea popular como estar desconectada de sus electores”.

16 El fin del mandato imperativo se hizo explícito en los textos constitucionales. Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1886, en su artículo 179, establecía: “El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”.

17 Madison, comparando las virtudes de la república representativa con la democracia directa, destacaba que la primera “afina y amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés del país”. *El Federalista*, cit., x, p. 39.

18 De hecho, la *Ekklesia* y las demás asambleas atenienses se pronunciaban en nombre propio y no en representación de los habitantes de la ciudad. Al respecto hay inte-

En la Atenas democrática quienes creaban las leyes eran, al mismo tiempo, los destinados a obedecerlas, por lo que entre el cuerpo de ciudadanos y el poder político no había ningún tipo de mediación. Las personas que conformaban la asamblea (*ekklesia*) hablaban por sí mismas, no representaban a nadie. Su interés particular estaba ligado indefectiblemente al destino de la ciudad. Se fundían en uno solo el interés individual y el colectivo. Las decisiones más trascendentales, como hacer la guerra o la paz, debían ser tomadas por todos, pero no como un deber patriótico abstracto, sino por la constatación de que se estaban jugando su propia vida en esa decisión. Ocurre todo lo contrario en la democracia representativa, en la que, como dijera Chesterton, quien gobierna es una “clase de gente que siempre está dispuesta a infligir lo que nunca ha de padecer”<sup>19</sup>.

Al haber sido levantada sobre los cimientos del mundo moderno, la democracia representativa reprodujo el carácter elitista de la sociedad burguesa que le dio forma. Desde el principio, la participación política fue censitaria. Dentro de la categoría de ciudadanos no cabían quienes no cumplieran con ciertas condiciones relativas al sexo, la riqueza o la nacionalidad; por lo que lo normal era que a mujeres, esclavos, desposeídos y extranjeros se les mantuviera apartados de la vida pública<sup>20</sup>. Vale la pena recordar al respecto las palabras del abate Sieyès en su *Proemio a la Constitución*:

---

resantes debates filológicos. Véase HANSEN, H. “Demos, Ekklesia and Dikasterion”, *Greek, Roman, and Byzantine Studies*, 50, 2010, p. 505-506. “When an Athenian democrat used the term *demos* about a group of persons (and not in the more abstract sense of the Athenian state or democracy) he thought of the whole body of citizens, the *demos* which could manifest itself in a meeting of the assembly”.

- 19 En el acápite titulado “Los novelistas de los barrios pobres y los barrios pobres”, en CHESTERTON, G. K. *Herejes*, Barcelona, Acantilado, 2009, p. 195-207.
- 20 Son varios los pasajes en que reconocidas figuras de la modernidad justifican la exclusión política de grandes sectores de la sociedad. En *El Federalista*, por ejemplo, Hamilton o Madison respondían lo siguiente al preguntarse si los esclavos debían ser incluidos en la regla de representación numérica: “Los esclavos se consideran como objeto del derecho de propiedad, no como personas. Por lo tanto, se les debe incluir en los cálculos de los impuestos basados en la propiedad, y excluirlos de la representación, ya que ésta se fija en vista de un censo de personas. He aquí cómo entiendo la objeción, enunciada en toda su fuerza”. HAMILTON o MADISON. *El Federalista*, cit., LIV, p. 232.

Todos los habitantes de un país deben disfrutar de los derechos de ciudadanos pasivos, esto es, todos tienen derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad [...] pero no todos, en cambio, tienen derecho a tomar parte activa en la formación del establecimiento público, en definitiva, no todos han de ser ciudadanos activos. Así las mujeres —al menos en el estado actual de las cosas—, los niños, los extranjeros y aquellos que no contribuyan en absoluto al sostenimiento del establecimiento público, no deben influir activamente sobre la cosa pública<sup>21</sup>.

El sistema de representación siempre restringió los canales de comunicación directa entre ciudadanos y representantes. Prueba de ello es que el fervor que sentían algunos modernos por instituciones propias de la democracia representativa como el parlamento se correspondía con el pavor que les producían otras como los partidos políticos. La democracia de partidos era considerada el paso previo al gobierno de las mayorías y, por ende, la antesala a la tiranía de las masas empobrecidas. Solo fue a partir de la primera posguerra que los partidos políticos empezaron a consolidarse institucionalmente. Desde el momento en que su ascenso se hizo inevitable, se comenzó a aceptar la necesidad de encauzar, a través de sus estructuras, los diversos flujos de la participación popular<sup>22</sup>.

Además de organizar los intereses en bloques ideológicos para que pudieran ser llevados a las altas esferas de decisión estatal, la formalización de los partidos hacía pensar que las personas tendrían un papel más activo dentro del sistema político. Esto, sin embargo, nunca ocurrió, pues jamás mutaron los roles que ya desempeñaban gobernantes y gobernados. Ni las estructuras partidistas facilitaron la participación de sus bases, ni la pluralidad de partidos significaba, *per se*, que todos pudieran competir en igualdad de condiciones. Los partidos que concentraron el poder lo suficiente como

---

21 SIEYÈS, E. “Discurso y moción del 15 de junio de 1789”, en *Escritos y discursos de la Revolución*, Madrid, CEC, 1991.

22 Kelsen fue de los pocos que se atrevió a defender con vehemencia a los partidos políticos como pilares de la democracia parlamentaria, y lo hizo al mismo tiempo que ascendía el nazismo en Alemania. Entendía que lo que le ocurría por esos días a la democracia liberal no era atribuible a los partidos, sino a la desconexión entre ideología y realidad. KELSEN. *Esencia y valor de la democracia*, cit.

para hacer del régimen una partidocracia recurrieron tanto a las vías normativas como a las de hecho para neutralizar las fuerzas políticas antagónicas. Su cómoda hegemonía les permitió desentenderse de los electores. El clientelismo, sumado a una militancia cautiva –o sin otras opciones–, ya no obligó más a los partidos a conservar la coherencia ideológica o a tener que demostrar, con su gestión, la defensa de los intereses de sus representados.

En resumen, lo que comprueba la experiencia es que en las democracias representativas los ciudadanos suelen ocupar un lugar pasivo dentro del aparato político. Su participación se reduce al simple acto de votar en la elección de sus gobernantes, pues el resto del tiempo se apartan –o son apartados– de los procesos deliberativos y decisionales del Estado. En este tipo de democracia el pueblo no es el que gobierna, tan solo tiene, como diría Schumpeter, “la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle”<sup>23</sup>. La ausencia de mecanismos efectivos de control, que libra a los representantes de cualquier responsabilidad cuando sus actos perjudican los intereses de su electorado, extiende todavía más la brecha que separa a los unos de los otros<sup>24</sup>. Todo esto alimenta la desconfianza en el sistema y, especialmente, en instituciones como el parlamento y los partidos políticos, que son vistos por muchos como usurpadores del poder soberano.

## 2. NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Mientras se deteriora la confianza en el modelo representativo aumenta el valor que las personas otorgan a otras formas de participación política. Las oleadas de protestas que recientemente han sacudido distintos países demuestran la vitalidad del sentimiento democrático, al tiempo que revelan cuán difundida y profunda es la inconformidad de las personas con el

---

23 Así, todo termina por reducirse a “la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado”. SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971, p. 362.

24 Al respecto son útiles los estudios sobre la ausencia de responsabilidad de los representantes electos frente a su electorado de ACHEN, C. y BARTELS, L. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press, 2017.

sistema<sup>25</sup>. Los medios tecnológicos de comunicación abrieron la puerta a una nueva dimensión de las relaciones humanas, llevando a que la internet, y especialmente las redes sociales, ocupen ahora el lugar principal de la palestra política. Este deseo de participar real y activamente del poder, convertido en reivindicación tanto en las calles como en los espacios virtuales, ha obligado a varios Estados a poner en marcha mecanismos, dentro de sus sistemas políticos, para que sus ciudadanos se sientan partícipes de la toma de las decisiones más importantes de gobierno.

Aunque prevalecen las formas de la representación política, en algunos Estados occidentales se ha intentado subsanar la precaria legitimidad del sistema con instrumentos propios de la democracia directa<sup>26</sup>. En los últimos años, en países como Inglaterra, Escocia, Italia y España se han sometido a la refrendación ciudadana distintas cuestiones con hondas repercusiones sociales y económicas. En Latinoamérica, desde finales del siglo pasado, dicho fenómeno ha ido de la mano con la evolución de los sistemas constitucionales. Cabe recordar el plebiscito de 1988 en Chile, que fue determinante para la transición a la democracia. Durante el régimen chavista en Venezuela se realizaron varios referendos, entre ellos, el que dio lugar a la Constitución Bolivariana de 1999. En Colombia, la Asamblea Nacional Constituyente, que elaboraría la carta política de 1991, fue convocada en

---

25 El último informe del Pew Research Center demuestra que la mayoría de las personas en el mundo no está satisfecha con la manera como está funcionando la democracia. Véase el informe Pew Research Center. “Many across the Globe Are Dissatisfied with how Democracy Is Working”, abril de 2019. Disponible en <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/> (consultado el 16 de junio de 2020). El descontento democrático, así como la disminución de la calidad de las democracias alrededor del mundo, también lo corrobora el más reciente reporte de la unidad de investigación de The Economist. Véase el reporte *Democracy Index 2019. “A year of democratic setbacks and popular protest”*. Disponible en <https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf> (consultado el 16 de junio de 2020).

26 “Desde finales de la I Guerra Mundial se han buscado vías para conseguir una mayor participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones, en la vía de introducir institutos de democracia semi-directa, que complementen la democracia representativa y acerquen a los ciudadanos a las decisiones”. MOLAS, I. *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 99.

virtud de la llamada “séptima papeleta”. También en este país los acuerdos alcanzados con las Farc, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, fueron llevados a las urnas para su aprobación plebiscitaria en 2016. Como vemos, son numerosos los ejemplos que demuestran que la práctica de consultar al pueblo sobre asuntos trascendentales del Estado es cada vez más común.

Esta revitalizada exigencia de nuevos canales de comunicación directa entre las personas y el Estado ha sido denominada por muchos como un giro a la *democracia participativa*. Sin embargo, tal calificativo resulta demasiado ambiguo si al usarlo no se contemplan los matices de su significado ni la singularidad de las experiencias continentales. El término “democracia participativa” es utilizado de distintas maneras: puede servir, por ejemplo, para caracterizar a los Estados que incorporaron instrumentos referendatarios en sus constituciones; para referirse a una serie de prácticas localizadas con las que se pretende democratizar las relaciones sociales y económicas, o como una categoría en la que se incluyen las nuevas instituciones y procesos de participación que han surgido como una tercera vía entre la representación parlamentaria y la democracia directa. De otro lado, se deben contextualizar las experiencias de los países europeos, centradas en compensar la poca legitimidad de la democracia electoral y en reivindicar la ampliación de ciertos márgenes de autonomía político-administrativa; y la de los latinoamericanos, en la que la incorporación de los mecanismos de participación directa y sectorial responde más a la necesidad histórica de romper con la apropiación, por parte de las élites, de todas las instancias representativas del Estado<sup>27</sup>.

Ahora bien, que el concepto *democracia participativa* deba ser depurado para evitar confusiones no impide afirmar que su reciente protagonismo encuentra una causa común en la inconformidad que sienten buena parte de los ciudadanos por el hecho de desempeñar un papel residual dentro del sistema político. No resignarse a la idea de que la democracia se agota en el evento electoral conlleva la adopción de nuevas propuestas de reingeniería institucional con el fin de que la participación sea real y efectiva. Así pues, cuando se habla de un giro a la democracia participativa se alude

---

27 CRIADO DE DIEGO, M. *Participar. La ciudadanía activa en las relaciones Estado-sociedad*, Madrid, Dykinson, 2014 p. 18.

a la transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado bajo un nuevo escenario en el que las personas del común reclaman, para sí, el poder soberano que ha monopolizado la élite gobernante.

Siguiendo en América Latina, cabe decir que las constituciones adoptadas en las últimas décadas por varios países andinos reflejan bien esa intención por dar el paso hacia un modelo político más participativo e incluyente. Este nuevo constitucionalismo, en palabras de Boaventura de Sousa Santos, fue construido “desde abajo, protagonizado por los excluidos y sus aliados con el objetivo de expandir el campo de lo político más allá del horizonte liberal”<sup>28</sup>. El reconocimiento de la pluralidad jurídica y cultural de sus habitantes, de la subjetividad tanto individual como colectiva, y de la autonomía de los territorios (demodiversidad), llevaría a la introducción de cambios sustanciales en las formas tradicionales de representación y participación política en esta parte del continente.

En Colombia, la Constitución de 1991 incorporó distintos mecanismos participativos con los que se pretendió avivar el papel de la ciudadanía. El texto constitucional declara, en su primer artículo, que la democracia colombiana se funda en su carácter participativo y pluralista. Y así lo reafirma en el articulado siguiente cuando estipula que uno de los principales fines del Estado es el de “facilitar la participación de todos en la toma de decisiones que los afectan”, y en los demás aspectos de la “vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Está claro que el constituyente intentaba rediseñar el modelo democrático introduciendo mecanismos de participación política que facilitarían la materialización del principio de soberanía consagrado en su artículo tercero<sup>29</sup>.

---

28 DE SOUSA SANTOS, B. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectiva desde una epistemología del Sur*, La Paz, Plural, 2010, p. 77.

29 Constitución Política de Colombia, artículo 3.º: “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”. Vanegas da cuenta de ello de la siguiente manera: “Así, la participación política se constituye como pilar fundamental en la nueva concepción del Estado: su reconocimiento como valor constitucional, la reafirmación dentro de los principios constitucionales y su desarrollo en la carta de derechos; en últimas, el salto cualitativo de la democracia meramente representativa a una democracia participativa, que se evidencia con la

Asimismo, la Corte Constitucional colombiana ha sido enfática al reconocer que el constituyente de 1991 privilegió la democracia participativa con el objetivo de alcanzar una “real eficacia de la consagración de la soberanía popular”<sup>30</sup>. La sentencia C-180 de 1994 marcó un hito en la construcción de la línea jurisprudencial que después seguiría la Corte, pues en ella se estableció una definición temprana del término que posteriormente se iría nutriendo con otros pronunciamientos:

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones [...] En síntesis: la participación ciudadana dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

Las herramientas participativas que incluye la Constitución colombiana son numerosas. Además de permitir la convocatoria de plebiscitos y referendos para tomar decisiones de trascendencia política o hacer reformas constitucionales, faculta a los ciudadanos para presentar proyectos de ley o iniciar procesos de revocatoria de mandato. Igualmente, les otorga recursos constitucionales como el derecho de petición, por el que las autoridades se obligan a responder las solicitudes que estos les formulen<sup>31</sup>, o la acción de tutela, con la que pueden exigirle al Estado que actúe para detener y corregir la violación de los derechos fundamentales. Especial mención merece la acción pública de inconstitucionalidad, que convierte al ciudadano en un legislador negativo,

---

incorporación de institutos o mecanismos de participación ciudadana”. VANEGAS, P. P. *Estudios de derecho electoral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 84.

30 Corte Constitucional. Sentencia SU-1122 de 2001.

31 La sentencia C-891 de 2002, al referirse al acceso a la información que esté en poder de las entidades estatales, ordena que esta debe ser suministrada sin excusa como manifestación del derecho del ciudadano a participar en la discusión constructiva con la administración.

permitiéndole ejercer cierto control sobre las acciones de sus representantes. La libertad de expresión, de prensa, de asociación y la de fundar o afiliarse a un partido político son también garantías mínimas para la participación democrática, y así están consagradas en el texto constitucional.

La apuesta de la Constitución por la localización de la democracia condujo a aumentar la oferta de derechos políticos, así como a profundizar en la descentralización fiscal y administrativa del Estado. El municipio fue revestido con la autonomía de un ente territorial, se robusteció el papel del gobierno local y se amplió el margen de participación de las comunidades en la gestión del desarrollo y la ejecución del presupuesto. De otro lado, la consulta previa, concebida como una salvaguarda constitucional de las comunidades indígenas frente a la explotación de los recursos naturales en sus territorios, se convirtió durante un tiempo, por vía del desarrollo legal y de la interpretación jurisprudencial, en una garantía participativa al servicio de los demás grupos étnicos y raizales<sup>32</sup>.

Tales disposiciones de orden constitucional no han logrado, sin embargo, paliar las graves deficiencias de participación que aquejaban el sistema político desde antes de 1991. Para autores como Marco Palacios es equivocado creer que con la nueva Constitución haya sido superada la democracia representativa por la participativa. A los vicios que impregnaron su creación por romper el marco legal de la carta política de 1886, aún vigente en ese momento, se sumó el hecho de que el movimiento ciudadano que impulsó el proceso careció del respaldo popular suficiente como para provocar la transición por la fuerza de su propia legitimación. Fue la crisis institucional, producto de la grave situación de seguridad que atravesaba el país, sumido en una guerra de múltiples frentes entre el Estado, los carteles de narcotráfico y las guerrillas, la que sirvió de excusa para emprender por la vía constitucional una transformación que, más que en lo normativo, debía haber ocurrido en el tejido de la sociedad<sup>33</sup>.

---

32 La Ley 70 de 1993 les había reconocido, a las comunidades negras, el derecho a la propiedad colectiva de las tierras que han ocupado ancestralmente. Estableció también mecanismos de protección de su identidad, así como de su desarrollo económico y social. Véase también al respecto la sentencia C-169 de 2001.

33 PALACIOS, M. *Entre la legitimidad y la violencia*, Bogotá, Norma, 2003, p. 334 ss.

El balance general, en todo caso, no es satisfactorio; algunos de los instrumentos de participación introducidos por la Constitución, como ocurre con el cabildo abierto, apenas son conocidos, y los pocos que se han tratado de poner en práctica, por lo general, han resultado ineficaces. Es cierto que se han promovido procesos como el referendo constitucional de 2003, o el plebiscito por la paz de 2016, pero estos han sido eventos marginales que de ninguna manera equivalen a dar el paso hacia una verdadera democracia participativa. Basta observar que el número de proyectos de ley presentados por iniciativa ciudadana es irrisorio<sup>34</sup>, o que los mecanismos de control de cuentas continúan reputándose inoperantes. Aunque no son pocas las veces en que se han iniciado procesos de revocatoria, tan solo en una ocasión, en más de veinte años, culminó con la cesación del mandatario<sup>35</sup>. En cuanto a la consulta previa, desafortunadamente, ha sido el propio Estado el que se ha encargado de debilitar el mecanismo de manera sistemática, desconociendo su vinculatoriedad, torpedeando su práctica o dilatándola hasta que sus efectos devienen inocuos<sup>36</sup>.

---

34 La iniciativa popular legislativa es un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos tienen el derecho de presentar un proyecto normativo ante alguna corporación pública. En Colombia ha habido 11 intentos de iniciativas populares legislativas y normativas: 3 en 2002, 2 en 2004, 1 en 2005, 1 en 2006, 2 en 2010, 1 en 2012 y 1 en 2013; de ellas, 3 alcanzaron a llegar a la corporación pública respectiva, pero todas fueron rechazadas por la misma en el momento de debatirlas. Véase el histórico de iniciativas legislativas de origen ciudadano en: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html> (consultado el 15 de junio de 2020)

35 EBERHARDT, M. L. “La revocatoria de mandato en Colombia. Diseño institucional y resultados de su aplicación”, *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 103, 2018, p. 453-483.

36 “Una razón principal por la cual la consulta previa es neutralizada como herramienta de participación tiene que ver con el hecho de que su aplicación no cumple con los presupuestos de los procesos deliberativos. La relación entre el Estado y las minorías étnicas ocurre en un plano de desigualdad, por lo que, en la práctica, es siempre el Estado –quien hace el papel de juez y parte– el que se reserva la última palabra en las decisiones que afectan dichas comunidades y sus territorios”. Véase al respecto SANTAMARÍA, A. “La consulta previa desde la perspectiva de la negociación deliberativa”, *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 36, 2016, p. 227-247.

En este punto nos referiremos de manera específica a la consulta popular, pues de los mecanismos de participación incluidos en el artículo 103 de la Constitución fue el que tuvo mayor acogida ciudadana. Después de muchos años de estar consagrada en la carta política y de haber sido desarrollado por la legislación<sup>37</sup>, la consulta gozó de una corta primavera en la que floreció con el fervor de las movilizaciones populares en contra de la implantación de proyectos extractivos en los territorios. No obstante, ante la posibilidad de que el empoderamiento comunitario derivara en la fragmentación de la soberanía nacional, las instituciones del orden central del Estado reaccionaron con un cerco jurídico que anuló su carácter vinculante y le arrebató todo el vigor que en algún momento llegó a tener.

### 3. HISTORIA EFÍMERA DE LA CONSULTA POPULAR EN COLOMBIA

El auge de las consultas populares se correspondió con un incremento significativo en el número y el tamaño de los proyectos de extracción mineroenergética desplegados en el país. La alta demanda de materias primas entre los años 2005 y 2012 elevó los precios de los hidrocarburos y minerales en el mercado mundial, lo que fue un factor determinante en el crecimiento de la inversión en el sector<sup>38</sup>. Dicho *boom* se encontró con varios frentes de resistencia ciudadana, pues desató conflictos en torno a la explotación de los recursos naturales y generó controversia respecto del nivel de participación

---

37 El artículo 8 de la Ley 134 de 1994 define la consulta popular de la siguiente manera: “La consulta popular es una institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República”. La convocatoria y realización de las consultas populares está también regulada en la Ley 1757 de 2015, que desarrolla el estatuto de participación democrática.

38 ÖZKAYNAK, B. y RODRÍGUEZ-LABAJOS, B. “Mining conflicts around the world. Common grounds from an environmental justice perspective”, EJOLT Report n.º 07, 2012.

que han de tener las comunidades en las decisiones sobre el uso del suelo y el subsuelo. De un lado estaban aquellos que consideraban que tales actividades extractivas ponen en riesgo el medio ambiente y que debe ser la propia comunidad o, en su defecto, las entidades locales, quien tome la decisión sobre permitir o no su desarrollo; y en la otra orilla se ubican quienes afirmaban que, por tratarse del interés general, el Estado, desde el gobierno central, es el que tiene la última palabra sobre la viabilidad de dichos proyectos.

La oposición liderada por las comunidades y las organizaciones sociales<sup>39</sup> también hizo uso de vías jurídicas como la tutela o la acción pública de constitucionalidad para obtener respuestas institucionales a sus reivindicaciones. En algunas ocasiones, la estrategia legal pareció funcionar y se emitieron sentencias como la T-445 de 2016, en la que la Corte sostuvo que, en virtud de la autonomía que les correspondía a las entidades territoriales, los municipios sí eran competentes para excluir la actividad minera<sup>40</sup>; o la C-035 de 2016, en la que se prohibió la minería en los páramos del país, gracias, en buena parte, a la presión que, desde el año 2010, había venido ejerciendo la ciudadanía en contra del desarrollo de los proyectos extractivos en el páramo de Santurbán<sup>41</sup>.

---

39 Las organizaciones sociales se sumaron a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes en la reivindicación de su derecho a decidir sobre la transformación económica que, por el auge extractivista, estaban sufriendo sus territorios. HINCAPIÉ, S. “Extractivismo, consultas populares y derechos políticos. ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia?”, *Reflexión Política*, UNAB, vol. 19, n.º 37, 2017, p. 86-99.

40 Aunque en esta sentencia la Corte confirma el pronunciamiento de la primera instancia, en el sentido de que “la pregunta puesta a consideración de los habitantes del municipio inducía a una respuesta determinada”, reconoció, al mismo tiempo, que “la posibilidad de excluir la actividad minera de un municipio es una competencia constitucional que surge de una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales”.

41 En el año 2010 varias comunidades del departamento de Santander comenzaron a movilizarse en contra de los proyectos mineros que pretendía llevar a cabo la empresa Greystar en el páramo de Santurbán. Aunque en dos ocasiones se intentó realizar una consulta popular, esta nunca tuvo lugar. No obstante, el impacto de las movilizaciones y la oposición de la mayor parte de la opinión pública influyeron sin duda para que la Corte Constitucional se pronunciara en la sentencia C-035 de 2016 en el sentido en

Desde 2013, cuando se llevó a cabo la primera consulta popular en Piedras (Tolima), varios municipios, afectados por la instalación de proyectos extractivos, replicaron el ejemplo y pusieron en práctica el mecanismo constitucional. En casi todos los casos en los que el proceso llevó a la realización de la consulta, el umbral de participación fue superado ampliamente; además, los resultados permiten constatar que más del 96% de los votantes se opuso al desarrollo de actividades mineras y a la explotación de hidrocarburos en su territorio<sup>42</sup>. Cabe destacar la rapidez y espontaneidad con la que las comunidades se apropiaron de la herramienta para exigir judicialmente su derecho a participar en las decisiones que las afectan directamente. La consulta popular fue desvelando, así, una doble naturaleza, que combinaba la dimensión política del actuar cívico con la dimensión jurídica de la acción legal.

Ante la proliferación de las consultas populares en los municipios, el gobierno central y algunas instituciones del Estado se dieron a la tarea de neutralizar sus efectos, ya fuera negando su vinculatoriedad, promoviendo proyectos de ley que las limitaran o ejerciendo presión sobre las autoridades territoriales involucradas en el proceso de su convocatoria. Cuando se hizo evidente que las comunidades las estaban convirtiendo en su principal arma para reclamar autonomía, el ejecutivo presentó el Decreto 934 de 2013 con el fin de frenarlas y desincentivar su uso. En dicha norma, de manera expresa, se despojaba a los gobiernos departamentales y municipales de la facultad de oponerse al desarrollo de proyectos extractivos, argumentando que por sobre la autonomía de las entidades territoriales debían primar la utilidad pública y el interés social de la minería<sup>43</sup>.

---

que lo hizo. Véase MARTÍNEZ, E. “El páramo de Santurbán, patrimonio nuestro y de la humanidad: en peligro inminente”, *Caja de Herramientas*, abril, 2014.

42 HINCAPIÉ. “Extractivismo, consultas populares”, cit.

43 Según el artículo 1.º de dicha ley, “la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente, y dentro de los límites fijados en los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001, a las autoridades minera y ambiental, quienes actuarán con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y dando aplicación al principio del desarrollo sostenible”. Y a continuación especifica en un párrafo que “para efectos de la aplicación del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y de este decreto, se entenderá que la autoridad ambiental es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corpora-

De otro lado, la Corte Constitucional, con la sentencia SU-095 de 2018, se apartó de la línea jurisprudencial que había venido desarrollando y fijó un nuevo precedente con el que limitó la vinculatoriedad de las consultas, despojándolas de su capacidad para frenar las actividades mineras y petroleras, en tanto sostuvo que los recursos naturales no renovables del subsuelo pertenecían al Estado en abstracto y no a los territorios en concreto<sup>44</sup>. Un año después, la Corte, en la sentencia C-053 de 2019, terminaría de suprimir su carácter obligatorio al declarar inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 que imponía el deber de realizar una consulta popular en los municipios cuando algún proyecto de explotación amenazare con cambiar significativamente el uso del suelo<sup>45</sup>.

Al final, la consulta popular perdió su fuerza vinculante, y con ella su función instrumental. Una herramienta de participación sin la capacidad de determinar el sentido de las decisiones que afectan la realidad más próxima carece de valor político y, por ende, no despierta interés entre los ciudadanos. Podrá estar consagrada como norma en la Constitución, pero no dejará de ser letra muerta. Ninguna utilidad tiene un mecanismo sin dientes, cuyas cualidades democráticas han sido degradadas a la mera práctica de un ejercicio retórico. La consulta popular, podría decirse, fue víctima de su

---

ciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y los Distritos Especiales de acuerdo con lo establecido en la Ley 768 de 2002 o quien haga sus veces[,] y la autoridad minera o concedente, la Agencia Nacional de Minería o quien haga sus veces”.

- 44 Dice la Corte en la sentencia citada: “De los argumentos expuestos se deduce que los artículos constitucionales que definen competencias en materia de recursos naturales no renovables al referirse al concepto de Estado, hacen alusión a su concepción en sentido amplio y en consecuencia a facultades concedidas tanto a entidades e instituciones del nivel nacional como de los niveles territoriales en forma conjunta. En consecuencia, la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales y también de la población colombiana como componentes y elementos estructurales del Estado”.
- 45 El artículo declarado inexecutable, decía así: “Artículo 33. Usos del suelo. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio”.

propio éxito. Encendió las alarmas y sucumbió rápidamente a la reacción virulenta de las fuerzas que tienden a la centralización del poder estatal.

Ahora bien, siendo cierto que la consulta popular tuvo una vida breve, también lo es que su efímera existencia resultó ser una experiencia intensa y reveladora, pues permitió comprobar que son muchos los que todavía creen en una democracia posible. Cuando las personas pueden participar en las cuestiones que inciden directamente en su entorno vital, la democracia fluye de forma natural, acuden a ella sin necesidad de ser llamadas porque aprecian el vínculo que las integra al colectivo, comprenden que las decisiones tomadas por la comunidad política repercuten en todos y cada uno de sus integrantes. Dicha constatación proporciona razones de peso para revitalizar los mecanismos participativos, promoviéndolos, ejerciéndolos, reformándolos o incorporando otros que no se limiten únicamente a la posibilidad de pronunciarse a través del voto; pues más que el evento electoral, lo que estos deben garantizar es la auténtica representación de los distintos intereses ciudadanos, la diversificación de los espacios de debate y la cualificación de los procesos deliberativos.

#### 4. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN PROSPECTIVA

La revitalización de la democracia implica, de un lado, apostar por la localización de los procedimientos democráticos y, de otro, diseñar y llevar a la práctica mecanismos que permitan integrar la pluralidad de los intereses en órganos deliberativos, funcionales y con capacidad de decisión. La primera tarea parte de entender que del vínculo entre las personas y el territorio surge el sentido de pertenencia civil que alimenta el desarrollo de la sociedad política; la segunda consiste en materializar los principios democráticos abriendo nuevas vías de participación, incluyentes y efectivas, que puedan ser articuladas en múltiples niveles decisorios dentro de la estructura del Estado.

La localización de la política ha sido defendida por el pensamiento comunitarista, que otorga gran importancia al territorio y a los lazos culturales que unen a sus habitantes<sup>46</sup>. Desde esta perspectiva, los ciudadanos

---

46 RUIZ MIGUEL, A. "Derechos humanos y comunitarismo. Aproximación a un debate", *Doxa*, n.º 12, 1992, p. 97. "Dichas pautas sólo tendrán sentido dentro de esa idea

no hacen parte de un Estado abstracto, sino que se integran a un contexto material, en el que la sociedad está determinada por el espacio cercano y la tradición compartida entre los individuos. En el plano teórico, el comunitarismo propone una concepción constitutiva de la comunidad<sup>47</sup> y, en esa medida, se opone al liberalismo que adoptó un uso meramente instrumental del término. Reconoce la existencia de un “bien común” y, con él, la obligación moral de actuar en pos de su consecución. Sandel habla de una comunidad organizada en torno a valores comunes y a una idea sustantiva del bien “independiente y superior a los deseos individuales”<sup>48</sup>. Y Taylor, por su parte, entiende que la participación en el gobierno comunitario no solo se constituye en la “esencia de la libertad”, sino que también supone “un compromiso esencial de la condición de ciudadano”<sup>49</sup>.

Acercar la democracia a las personas, trayéndola hasta su ámbito social más próximo, puede ser la mejor forma de revitalizarla. No obstante, si algo nos ha enseñado la experiencia histórica, es que debemos evitar a toda costa que el comunitarismo exacerbado degenera en un nacionalismo identitario basado en la exclusión de la diferencia. El nacionalismo, al supeditar la pertenencia comunitaria a condiciones como la raza, la lengua o la tradición, se empeña en negar la evidente diversidad de las sociedades modernas y, con ello, cierra la puerta a la posibilidad de una democracia que se integre a partir de los intereses comunes. Tampoco debe desconocerse el hecho de que, en el marco de los procesos de globalización, las comunidades políticas no pueden permanecer aisladas, pues su propia supervivencia las obliga a conectarse a las redes económicas y comunicativas para suplir sus necesidades de acceso a los recursos y a la información.

---

de comunidad, pues establecen el punto de vista moral, sitúan constitutivamente y motivan a los individuos dentro de un contexto moral determinado y configuran a los deberes según la respectiva comunidad de forma prioritaria”.

47 El comunitarismo se decanta así por un concepto de comunidad localizada más que por una comprensión expansiva de la misma.

48 SANDEL, M. *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, 1998.

49 TAYLOR, C. *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 43.

Desafortunadamente, detrás de los independentismos y secesionismos que han aflorado últimamente suele ocultarse el temor por el otro. Bajo los discursos soberanistas, que dicen reivindicar la autodeterminación de los pueblos, muchas veces subyacen la xenofobia y el racismo. Que procesos separatistas como el Brexit no surjan como respuesta a fenómenos de dominación colonial, sino que sean alentados por un mundo cada vez más reactivo a los fenómenos migratorios de la globalización, evidencia la facilidad con la que se da el paso de la aspiración comunitarista de la “localización de la política” a la promoción nacionalista de la “política de la exclusión”. El radicalismo identitario, con su concepción segregacionista de la cultura, amenaza también derechos como la libertad de expresión y de conciencia, sustento del pluralismo ético que caracteriza la democracia liberal<sup>50</sup>. Tiene razón Zolo cuando afirma que el comunitarismo puede poner en riesgo la “autonomía de los individuos frente a la presión normativa de la tradición y las creencias colectivas”<sup>51</sup>.

Ahora bien, admitiendo que el retorno a la política comunitaria es una alternativa viable, y que la localización de la democracia puede estar enmarcada en el respeto a la dignidad y a la libre e igual participación de todos los ciudadanos<sup>52</sup>, lo que sigue es poner en marcha mecanismos que puedan integrar, de forma ordenada, los múltiples intereses que surgen al interior de la sociedad. Para esto habrá que romper con el modelo electoral y pensar en órganos deliberativos distintos a los parlamentos que hoy conocemos. La implementación de asambleas o consejos locales de ciudadanos deliberantes, cuyos miembros sean seleccionados de manera aleatoria, podría ser una buena forma de corregir varios de los problemas estructurales que afectan el sistema representativo.

---

50 GUTMAN, A. “Communitarian critics of liberalism”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, n.º 4, 1985, p. 308-322.

51 ZOLO, D. “La ciudadanía en una era post-comunista”, *La Política*, n.º 3, 1997, p. 124-125.

52 Como señala Mouffe: “la recuperación de una idea fuerte de ciudadanía no debe darse a costa de sacrificar la libertad individual”. MOUFFE, C. *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, 1992, p. 225.

En sus orígenes, la democracia tenía que ver mucho más con el azar que con las elecciones a las que estamos acostumbrados. En la Atenas democrática, la selección aleatoria de gobernantes y funcionarios fue la regla en los procesos de conformación del poder político. Con la notable excepción de los líderes militares (*strategos*), la gran mayoría de cargos públicos se proveía a través de sorteos realizados entre los ciudadanos de la *polis*<sup>53</sup>. El azar contrarrestaba prácticas corruptas, limitaba la cooptación de los espacios decisorios y distribuía equitativamente la responsabilidad de participar en la administración. De esta manera, los griegos llevaban a la práctica una concepción de la igualdad política según la cual *lo que importaba no era tanto que todos gobernarán, sino que cualquiera pudiera hacerlo*.

La selección aleatoria exhibe virtudes que es necesario destacar. El sorteo, combinado con la alternancia, evita la concentración del poder y dificulta las prácticas clientelistas tan enraizadas en la política moderna. Materializa la igualdad de dos formas: primero, elimina el riesgo de que la financiación de las campañas sea el principal factor de desequilibrio en la contienda electoral, y segundo, permite que todas las personas tengan las mismas probabilidades de participar en el ejercicio del gobierno<sup>54</sup>. La selección por azar también puede garantizar mejor la representación en un sentido descriptivo<sup>55</sup>, pues entre más personas ordinarias acceden al poder, mayor es la frecuencia con la que se identifican los intereses de representantes y representados. Además, la independencia de la que disfrutaban los

53 HEADLAM, J. W. *Election by Lot in Athens*, Londres, Cambridge University Press Warehouse, C. J. Clay and Sons, 1891, p. 2: “*It is scarcely too much to say that the whole administration of the state was in the hands of men appointed by lot: the serious work of the law courts, of the execution of the laws, of police, of public finance, in short of every department (with the exception of actual commands in the army) was done by officials so chosen*”.

54 “Tradicionalmente la unidad de los sorteos políticos equiprobabilísticos era el candidato: cada miembro de un grupo dado debía tener la misma oportunidad de ser seleccionado. Además, los sorteos se utilizaban a menudo en las elecciones para garantizar un procedimiento justo de votación. En las discusiones modernas, en cambio, la unidad es el votante: cada persona debiera tener la misma oportunidad de lograr que se seleccione el candidato de su preferencia”. ELSTER, JON. *Juicios salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 74.

55 Pitkin distingue cuatro sentidos de la representación: formal, descriptivo, simbólico y sustantivo. PITKIN. *El concepto de representación*, cit.

seleccionados por llegar al cargo sin requerir de “favores políticos” depura el ejercicio deliberativo de manipulaciones facciosas y les ofrece un amplio margen de maniobra para alcanzar consensos. Por último, que la selección se lleve a cabo en un solo momento y ante la mirada pública, como ocurre cuando se realiza una lotería, es algo que le otorga transparencia al proceso y reduce las posibilidades de corromperlo.

Aunque con el auge de la democracia representativa se restringió su uso hasta casi ser eliminado, la idea de reintroducir el sorteo para conformar asambleas y consejos ciudadanos ha cobrado vigencia en tiempos recientes<sup>56</sup>. Dicha idea ha adquirido vigor desde que Robert Dahl propusiera la creación de “*minipopulos*”<sup>57</sup>, esto es, grupos de ciudadanos, demográficamente representativos, reunidos para deliberar en torno a un tema o cuestión y, posteriormente, emitir un informe o tomar una decisión al respecto. Estos *minipopulos*, que se han generalizado bajo el nombre de *mini publics*, son integrados por personas seleccionadas de manera aleatoria, y tienen como función principal discutir asuntos de la agenda pública en cualquiera de los niveles de gobierno (nacional, estatal, local). Sus miembros pueden ser capacitados en técnicas deliberativas y, de ser necesario, pueden también ser asesorados por comités de expertos que les brinden elementos objetivos de juicio que cualifiquen el proceso decisional<sup>58</sup>.

Cada vez es más común encontrar, alrededor del mundo, experiencias en las que grupos de ciudadanos son consultados sobre distintos asuntos de naturaleza política. En Estados Unidos, por ejemplo, el estado de Oregon puso en marcha, desde el año 2010, la *Citizen's Initiative Review*, la cual consistió en la instauración de paneles ciudadanos, compuestos por 24 miembros seleccionados a partir de un muestreo aleatorio dentro de una

---

56 Manin señalaba cómo, a lo largo de la Edad Media, mientras se abandonaba el uso del sorteo, la representación política profundizó en su cariz aristocrático. MANIN. *Los principios del gobierno representativo*, cit., p. 59 ss.

57 DAHL, R. A. *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

58 SETÄLÄ, M. “The role of deliberative mini-publics in representative democracy: lessons from the experience of referendums”, *Representation*, 47, 2, 2011, p. 201-213. Véase también ROBERTS, J. J.; LIGHTBODY, R.; LOW, R. *et al.* “Experts and evidence in deliberation: scrutinising the role of witnesses and evidence in mini-publics. A case study”, *Policy Sci*, 53, 2020, p. 3-32

misma jurisdicción<sup>59</sup>, con el fin de evaluar y emitir recomendaciones públicas sobre proyectos legislativos que después son objeto de refrendación popular<sup>60</sup>. El éxito de esta iniciativa llevó a que la reprodujeran estados como Arizona o Massachusetts. Otro caso paradigmático es el de la *Constitutional Convention* en Irlanda, establecida en 2012 para reformar la Constitución del país. De las 100 personas que la integraron, 66 fueron seleccionadas por azar. La Convención sesionó hasta 2014 y gracias a su labor se lograron avances como la legalización del matrimonio igualitario. La satisfacción con los resultados alcanzados condujo a que en 2016 se creara, con base en esta primera experiencia, un órgano permanente denominado *Citizens' Assembly*, compuesto por 100 ciudadanos que son sorteados teniendo en cuenta criterios representativos como género, edad, lugar de residencia o clase social. La función principal de esta asamblea de ciudadanos consiste en presentar proyectos de ley sobre diferentes temas que posteriormente son sometidos a un referendo para su aprobación<sup>61</sup>.

En conclusión, el fortalecimiento de la autonomía comunitaria, sumado a la reinstauración del azar como elemento estructurador de los órganos políticos, puede ser una fórmula eficaz para contrarrestar el creciente deterioro de la confianza en los sistemas democráticos. Tanto la localización de los procesos de decisión como el uso del sorteo para la conformación de asambleas ciudadanas en cada una de las escalas del poder estatal han demostrado tener la potencialidad de corregir varios de los vicios de la representación. Se trata de acercar de nuevo la política a la comunidad, a través de cuerpos deliberativos integrados por una muestra representativa de los ciudadanos que comparten un entorno social. Cuando las personas

---

59 Aunque también pueden ser seleccionados por medio de un muestreo estratificado.

60 KNOBLOCH, K.; GASTIL, J.; FELLER, T. *et al.* "Empowering citizen deliberation in direct democratic elections: a field study of the 2012 Oregon Citizens' Initiative Review", *Field Actions Science Reports*, n.º especial 11, Institut Veolia, 2014.

61 Cabe resaltar que esta asamblea de ciudadanos llevó a que el aborto fuera despenalizado en Irlanda, luego de que el proyecto de ley que había presentado en tal sentido fuera aprobado en referendo con el 66% de los votos a favor. Véase DE LONDRAS, F. y MARKICEVIC, M. "Reforming abortion law in Ireland: reflections on the public submissions to the Citizens' Assembly", *Women's Studies International Forum*, vol. 70, 2018, p. 89-98.

tienen posibilidades reales de ser llamadas a resolver, en conjunto, los problemas que las afectan directamente, se activa el ejercicio de la soberanía y se intensifica el sentido de responsabilidad colectiva necesario para mantener viva la democracia.

#### REFERENCIAS

- ACHEN, C. y BARTELS, L. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press, 2017.
- BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- CHESTERTON, G. K. *Herejes*, Barcelona, Acantilado, 2009.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-1122 de 2001.
- CONSTANT. *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* (1819), David Pantoja (trad.), en *Curso de política constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Fuente original: *Les écrivains politiques du XIX siècle. Extraits avec un introduction et notes de Albert Bayet y François Albert*, París, Colin, 1907. Disponible en: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2124/16.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2124/16.pdf)
- CRIADO DE DIEGO, M. *Participar. La ciudadanía activa en las relaciones Estado-sociedad*. Madrid, Dykinson, 2014.
- DAHL, R. A. *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- DE LONDRAS, F. y MARKICEVIC, M. “Reforming abortion law in Ireland: reflections on the public submissions to the Citizens’ Assembly”, *Women’s Studies International Forum*, vol. 70, 2018, p. 89-98.
- DE SOUSA SANTOS, B. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectiva desde una epistemología del Sur*, La Paz, Plural, 2010.
- Democracy Index 2019*. “A year of democratic setbacks and popular protest”. Disponible en: <https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>

- EBERHARDT, M. L. “La revocatoria de mandato en Colombia. Diseño institucional y resultados de su aplicación”, *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 103, 2018.
- ELSTER, JON. *Juicios salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- GUTMAN, A. “Communitarian critics of liberalism”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 14, n.º 4, 1985.
- HAMILTON, MADISON, JAY. *El Federalista*, México, FCE, 2001.
- HANSEN, H. “Demos, Ekklesia and Dikasterion”, *Greek, Roman, and Byzantine Studies* 50, 201, pp. 499-536.
- HEADLAM, J. W. *Election by Lot in Athens*, Londres, Cambridge University Press Warehouse, C. J. Clay and Sons, 1891.
- HINCAPIÉ, S. “Extractivismo, consultas populares y derechos políticos. ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia?”. *Reflexión Política*, UNAB, vol. 19, n.º 37, 2017.
- KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1934.
- KNOBLOCH, K.; GASTIL, J.; FELLER, T. *et al.* “Empowering citizen deliberation in direct democratic elections: a field study of the 2012 Oregon Citizens’ Initiative Review”, *Field Actions Science Reports*, n.º especial 11, Institut Veolia, 2014.
- MANIN, B. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MARTÍNEZ, E. “El páramo de Santurbán, patrimonio nuestro y de la humanidad: en peligro inminente”, *Caja de Herramientas*, abril, 2014.
- MARX, K. *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.
- MOLAS, I. *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011.
- MOUFFE, C. *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, 1992.
- ÖZKAYNAK, B. y RODRÍGUEZ-LABAJOS, B. “Mining conflicts around the world. Common grounds from an environmental justice perspective”, *EJOLT Report* n.º 07, 2012.
- PALACIOS, M. *Entre la legitimidad y la violencia*, Bogotá, Norma, 2003.

- Pew Research Center. “Many across the Globe Are Dissatisfied with How Democracy Is Working”, abril de 2019. Disponible en <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>
- PITKIN, HANNA F. *El concepto de representación*, Madrid, CEPC, 2014.
- PITKIN, HANNA F. “Representation and democracy: uneasy alliance”, *Scandinavian Political Studies* n.º 27, 2004, p. 335-342.
- ROBERTS, J. J.; LIGHTBODY, R.; LOW, R. *et al.* “Experts and evidence in deliberation: scrutinising the role of witnesses and evidence in mini-publics, a case study”, *Policy Sci*, 53, 2020, p. 3-32.
- ROUSSEAU, J.-J. *Del contrato social*, Madrid, Alianza, 1986.
- RUIZ MIGUEL, A. “Derechos humanos y comunitarismo. Aproximación a un debate”, *Doxa*, n.º 12, 1992.
- SANDEL, M. *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, 1998.
- SANTAMARÍA, A. “La consulta previa desde la perspectiva de la negociación deliberativa”, *Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 36, 2016.
- SARTORI, G. *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2003.
- SIEYÈS, E. *Escritos y discursos de la Revolución*, Madrid, CEC, 1991.
- SCHMITT, C. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1996.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971.
- SETÄLÄ, M. “The role of deliberative mini-publics in representative democracy: lessons from the experience of referendums”, *Representation*, 47, 2, 2011, p. 201-213.
- TAYLOR, C. *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Barcelona, Paidós, 1996.
- VANEGAS, P. P. *Estudios de derecho electoral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- ZOLO, D. “La ciudadanía en una era post-comunista”, *La Política*, n.º 3, 1997, p. 124-125.



CAPÍTULO V

CAMILO EDUARDO UMAÑA HERNÁNDEZ\*

*Paro Nacional 21N: lecciones, retrocesos  
y desafíos democráticos*



## RESUMEN

El Paro Nacional de 2019 constituye un hecho de peso en la historia de las movilizaciones sociales en Colombia. La presente investigación hace un análisis sociojurídico de este acontecimiento para estudiar su trasfondo frente a las protestas sociales y, más concretamente, las reivindicaciones democráticas que revela y las reacciones gubernamentales que despertó. En una primera parte, se hace un recuento de una selección de protestas paradigmáticas en la historia del país mencionando sus motivaciones principales y las reacciones gubernamentales. Este recuento es contrastado con un estudio en profundidad del Paro Nacional de 2019. Con tal objetivo, en una segunda parte, el paro es estudiado haciendo especial énfasis en sus reivindicaciones, formas de organización y expresiones. Como correlato, se estudia, en una tercera parte, la reacción gubernamental. A partir de estos dos puntos de observación y del contraste con la primera parte del escrito, se busca extraer el metarrelato en clave de protesta social y construcción de la democracia para, en una última parte, establecer una serie de lecciones que deja este hecho social para el país en general y para el devenir de las manifestaciones sociales en concreto, como conclusiones.

## PALABRAS CLAVE

Movilización social, represión, diálogo, reivindicaciones sociales.

## ABSTRACT

The 2019 National Strike constitutes a weighty event in the history of social mobilizations in Colombia. This research conducts a socio-legal analysis of this event with the aim of depicting the background struggles for democracy, more specifically, the democratic claims it reveals and the governmental reactions it aroused. In the first part, the study describes a selection of paradigmatic protests in the history of the country, depicting their main motivations and the correlative governmental reactions. This account is contrasted with

---

\* Abogado, PhD en Criminología de la Universidad de Ottawa (Canadá) y PhD en Sociología Jurídica de la Universidad del País Vasco; máster en Sociología Jurídica del Instituto Internacional de Sociología Jurídica y especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia.

an in-depth study of the 2019 National Strike, which is studied with special emphasis on the social claims and the forms of organization of the demonstrators. As a correlation, the government reaction is studied in a third part. From these two points of observation, the research extracts the meta-narrative of social protests for the construction of democracy to establish a series of lessons to democratization processes in the country and for the foreseeable future of social manifestations.

#### KEYWORDS

Demonstrations, repression, negotiation, social claims.

#### SUMARIO

Introducción. 1. Colombia: reclamos, marchas paradigmáticas y reacciones recurrentes. 2. Los reclamos del Paro Nacional 21N: ¿por qué se mueven? 2.1. El Paro Nacional 21N como un acontecimiento político de protesta. 2.2. Gramáticas democráticas del paro. 3. La reacción del Gobierno: entre la represión y el diálogo. 4. Apuntes finales sobre la acción y la reacción: una gramática para la democracia. Referencias.

#### INTRODUCCIÓN

El Paro Nacional de 2019 constituye un hecho de peso en la historia de las movilizaciones sociales en Colombia. La presente investigación hace un análisis sociojurídico desde la perspectiva de las protestas sociales de este acontecimiento para estudiar su trasfondo frente a las reivindicaciones democráticas que revela y las reacciones gubernamentales que despertó.

En una primera parte, se hace un recuento de una selección de protestas paradigmáticas en la historia del país mencionando sus motivaciones principales y las reacciones gubernamentales. Este recuento es contrastado con un estudio en profundidad del Paro Nacional de 2019. Con tal objetivo, en una segunda parte, el paro es estudiado haciendo especial énfasis en sus reivindicaciones, formas de organización y expresiones. Como correlato, se estudia, en una tercera parte, la reacción gubernamental.

A partir de estos dos puntos de observación y del contraste con la primera parte del escrito, se busca extraer el metarrelato en clave de protesta social y construcción de la democracia para, en una última parte, establecer una serie de lecciones que deja este hecho social para el país en general y para el devenir de las manifestaciones sociales en concreto, como conclusiones.

Este estudio se desarrolla a través de un método cualitativo que busca trazar una descripción fáctica del hecho histórico seleccionado empleando archivos, imágenes y audiovisuales producidos por el Comité del Paro, los medios de comunicación y otras fuentes. Con este cuerpo de fuentes se trata de reconstruir las reivindicaciones explícitas y tácitas, para desentrañar la gramática global, el sentido y la extensión de las reivindicaciones y de las prácticas alrededor de la protesta.

Las reacciones gubernamentales se estudian a partir del marco normativo implementado, de la política pública y de prácticas de control específicas empleadas, de los medios de comunicación, así como de las dinámicas de confrontación y diálogo frente a las reivindicaciones hechas para caracterizar el paro desde la reacción estatal.

A partir de la lectura de las protestas y de la respuesta a las mismas se brinda un análisis constitucional, desde los derechos humanos, para comprender reivindicaciones democráticas y trazar posibles escenarios futuros.

## I. COLOMBIA: RECLAMOS, MARCHAS PARADIGMÁTICAS Y REACCIONES RECURRENTE

“No estoy interesada en cómo se mueve la gente,  
sino en qué la mueve”.

Pina Baush

Para explicar el Paro Nacional de 2019 y sus reivindicaciones es importante comprender sus antecedentes de largo aliento. En otras palabras, el paro no es un fenómeno excepcional ni en su contenido ni en lo que se refiere a la reacción del gobierno, como veremos; aunque sí es particularmente ejemplificativo de la época con respecto a las reivindicaciones sociales democráticas, y tiene expresiones y trayectorias también particulares que conviene realzar.

El paro de 2019 no es el primero en la historia de las grandes protestas en Colombia. Veamos posibles puntos comunes en algunas grandes protestas en la historia: el paro se produjo un siglo largo después de las protestas de 1909 que significaron una manifestación en contra de la separación de Panamá y de la persecución de la oposición política por parte del gobierno del general Rafael Reyes. La respuesta del gobierno terminó en la declaratoria de un estado de sitio y la detención de dirigentes estudiantiles.

La policía prohibió en Bogotá la reunión de más de cinco personas, lo que no hizo sino exacerbar los ánimos. El 13 de marzo las calles se llenaron de gente que vociferaba contra Reyes y que, enardecida por los discursos de Olaya Herrera, apedreó la casa arzobispal y otros edificios públicos. Pensando que él era el motivo de los disturbios, y que su renuncia contribuiría a la restauración *ipso facto* del orden público, Reyes dimitió su cargo y nombró a Jorge Holguín para ejercer el poder ejecutivo mientras el Congreso procedía a la elección del mandatario que debería concluir el sexenio; pero los disturbios no pararon con la renuncia de Reyes. A las ocho de la noche Jorge Holguín declaró la ciudad en estado de sitio, ante la magnitud de las manifestaciones callejeras encabezadas por los estudiantes de la Universidad Nacional<sup>1</sup>.

Veinte años después, una protesta especialmente paradigmática se presentó en 1928, en la zona bananera del Magdalena, contra la United Fruit Company. En la misma se levantó un pliego de peticiones, en nueve puntos, que reclamaba condiciones laborales pactadas previamente o existentes en la ley<sup>2</sup>. Entre las peticiones de la protesta se encontraban el establecimiento de un seguro colectivo obligatorio para empleados y obreros, la organización de habitaciones higiénicas, el aumento del 50 % de los jornales para trabajadores que ganaran menos de 100 pesos mensuales, la cesación de

---

1 SANTOS, ENRIQUE. “Los árboles de ‘la dictadura’ han ocultado el bosque frondoso de progreso y de paz que hubo en la administración Reyes”, Banrepcultural. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-175/el-quinquenio-de-la-modernizacion>

2 Pliego de peticiones producido en Ciénaga en el salón de sesiones de la Unión Sindical de Trabajadores del Magdalena y aprobado por unanimidad de votos por delegados de sindicatos de obreros y colonos la noche del 6 de octubre de 1928.

los comisariados dentro de la zona bananera —en tanto establecían precios elevados para los artículos de primera necesidad de los trabajadores—, la cesación de pago por quincenas para establecer el pago por semanas vencidas o levantar hospitales con provisiones necesarias para atender a los trabajadores, muchas de las cuales consistían en el cumplimiento de leyes vigentes: la 37 de 1921, la 32 de 1922 y la 46 de 1918.

Según el intercambio de telegramas de los militares en la época, el 5 de diciembre de 1928 se encontraban cuatro mil huelguistas congregados en Ciénaga, donde se les hizo “maliciosamente” concentrar diciéndoles que “se iba en aquella ciudad a firmar el pacto con la United, que había aceptado algunos puntos”<sup>3</sup> del pliego de peticiones.

La respuesta del gobierno del conservador Miguel Abadía fue rechazar la protesta por su supuesta inspiración comunista, militarizando la zona con un contingente en cabeza del general Cortés Vargas, declarando el estado de sitio y, finalmente masacrando, a un numeroso grupo de trabajadores. Dijo Jorge Eliécer Gaitán en el debate parlamentario del 6 de septiembre de 1929:

Para una huelga pacífica, como yo voy a demostrarlo, se empleó toda la crueldad inútil y el crimen sin nombre. Desde que el señor Rengifo dejó de ser ministro se terminó el comunismo; porque su empresario había muerto. No es que yo niegue que una grande agitación de justicia social recorre de uno a otro extremo del país para todos los espíritus. Ella existe, pero no como fruto del comunismo sino como razón vital de un pueblo que quiere defenderse contra la casta de los políticos inescrupulosos. Y en esa reacción estaremos todos. Ella se está cuajando y yo auguro que llegará muy pronto para salvación nuestra<sup>4</sup>.

En junio de 1929, en relación con este mismo acontecimiento, una protesta paradigmática se dio cuando un numeroso grupo de marchantes se movilizó contra el gobierno de Abadía por la masacre de las bananeras, por el nombramiento del general Cortés Vargas como jefe de policía de Bogotá y por lo que fue conocido en la época como la “rosca” burocrática<sup>5</sup>.

---

3 GAITÁN, J. E. *El debate sobre las bananeras*, Bogotá, Centro Gaitán, 1988.

4 *Ibíd.*

5 Políticos que llegaron a ser los gerentes del Tranvía y del Acueducto y que el alcalde de Bogotá, Luis Augusto Cuervo, destituyó por incompetentes, ante lo cual el guber-

Cuando la marcha se aproximaba al palacio presidencial, como respuesta, el Batallón de Guardia Presidencial abrió fuego. El resultado fue el asesinato de Gonzalo Bravo Pérez, estudiante de derecho de la Universidad Nacional de Colombia. “Abadía Méndez hizo evidente su debilidad y destituyó sin fórmula de juicio al General Carlos Cortés Vargas, Director de la Policía; a Arturo Hernández, Ministro de Obras; a Ignacio Rengifo, Ministro de Guerra; y a Ruperto Melo, Gobernador de Cundinamarca”<sup>6</sup>.

Desde entonces, cada 8 de junio se conmemora el día del estudiante caído. Es así como, “[e]n la celebración del Vigésimo Quinto Aniversario en 1954, durante la presidencia de Rojas Pinilla, los estudiantes de la Universidad Nacional realizaron la tradicional marcha hasta la tumba de Bravo. Durante el recorrido, se presentaron varios choques con la Policía Nacional y en uno de estos, fue asesinado Uriel Gutiérrez –estudiante de Medicina y Filosofía de la Universidad Nacional– con una bala que atravesó su cabeza”<sup>7</sup>. Al día siguiente, miles de estudiantes salieron a manifestarse contra la muerte de Gutiérrez<sup>8</sup>, pero en la carrera séptima con calle 13 un destacamento de soldados adscrito al Batallón Colombia que venía de la Guerra de Corea abrió fuego causando al menos ocho muertes. Este hecho radicalizó las reivindicaciones del estudiantado, que exigía condiciones democráticas, hacia un abierto rechazo de la dictadura y un sentimiento antimilitarista<sup>9</sup>.

A partir de este momento se presentaron marchas contundentes contra la dictadura de Rojas Pinilla. La más importante fue la del Paro Nacional que inició en 1957 luego del cierre de los diarios *El Tiempo* y *El Espectador*

nador de Cundinamarca, Ruperto Melo, quien en la época era su superior jerárquico, lo declaró insubsistente como retaliación.

6 *El Tiempo*. “Clave 1929 La pugna entre los gerentes y el alcalde”, 1991. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-151733>

7 “En memoria del estudiante caído y revolucionario”. Disponible en: <https://www.uniminutoradio.com.co/en-memoria-del-estudiante-caido-y-revolucionario/>

8 *Semana*. “Grandes marchas y paros en la historia de Colombia”, 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/grandes-marchas-y-paros-en-la-historia-de-colombia-a-proposito-del-paro-nacional/641111>

9 TARAZONA, Á. A. *Memorias de una época. El movimiento estudiantil en Colombia en los años sesenta y setenta del siglo XX*, Universidad Industrial de Santander, 2016.

por la censura y de que la Asamblea Nacional Constituyente le hubiera prolongado al general el periodo presidencial.

El día 5, por iniciativa de sus directores, dejaron de circular los principales diarios del país. El 6, los bancos cerraron sus puertas, desencadenando la huelga general del comercio capitalino. El 7 de mayo se inicia la parálisis industrial en Medellín y Bogotá. El 8 de mayo, el paro económico se extiende a Cali y parcialmente a Barranquilla, Manizales y otras ciudades. Mientras el gobierno anunciaba sanciones a los bancos, hubo manifestaciones de estudiantes y de señoras enlutadas en Bogotá, Popayán, Palmira y Buenaventura. El día 9, los víveres escaseaban en la capital, se desarrollaron nuevas manifestaciones en Cali y Bogotá y se conocía la condena del cardenal Crisanto Luque al régimen, por “asesinato, por profanación sacrílega de las iglesias y por faltar a la promesa de no buscar la reelección”. En la noche de ese día los altos mandos militares y los dirigentes del Frente Civil comenzaron a decidir la suerte del general Rojas. A las tres y media de la madrugada del 10 de mayo se llegó al acuerdo final: renuncia del general, designación de una Junta Militar, constitución de un gabinete paritario, liquidación de la Asamblea Nacional Constituyente, convocatoria a elecciones y compromiso conjunto de retorno a la normalidad<sup>10</sup>.

Nueve años atrás, el 7 de febrero de 1948, se había producido otra paradigmática protesta: la Marcha del Silencio, en la que Jorge Eliécer Gaitán reclamó al gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez por los asesinatos de sus copartidarios para que hiciera cesar la violencia<sup>11</sup>, pidiendo paz<sup>12</sup>,

---

10 AGUILERA, M. “Caída de Rojas Pinilla: 10 de mayo de 1957”, *Revista Credencial*. Disponible en: <http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/caida-de-rojas-pinilla-10-de-mayo-de-1957>

11 “Señor Presidente: Serenamente, tranquilamente, con la emoción que atraviesa el espíritu de los ciudadanos que llenan esta plaza, os pedimos que ejerzáis vuestro mandato, el mismo que os ha dado el pueblo, para devolver al país la tranquilidad pública. ¡Todo depende ahora de vos! Quienes anegan en sangre el territorio de la patria, cesarían en su ciega perfidia. Esos espíritus de mala intención callarían al simple imperio de vuestra voluntad”. GAITÁN, J. E. *Oración por la paz*, 1948.

12 “Señor Presidente: En esta ocasión no os reclamamos tesis económicas o políticas. Apenas os pedimos que nuestra patria no transite por caminos que nos avergüencen ante propios y extraños. ¡Os pedimos hechos de paz y de civilización!”. *Ibíd.*

igualdad y que se pusiera fin a la política oficial de persecución<sup>13</sup>. “El silencio fue un mensaje de protesta desde la dignidad de la movilización, elocuente en el cambio radical del teatro de la protesta social y política bullanguera y combativa, de ¡abajos! y ¡arribas!, gritados con pasión y coro ante las arengas del jefe. [...] Solo se escuchaba el rumor de las miles de banderas negras y el ruido suave, como queriendo desaparecer, de los caminantes”<sup>14</sup>.

Tres meses después el caudillo liberal sería asesinado. Se abrió paso entonces el llamado *Bogotazo*, como un cúmulo de protesta, desórdenes y confrontaciones políticas. Aunque la interpretación preponderante suele ser la de una especie de levantamiento popular violento sin ninguna orientación precisa, es importante señalar los elementos políticos que se encuentran en la raíz de las reclamaciones que mostraban el descontento por el ostracismo político y la persecución denotada ya por Gaitán en la “Oración por la paz”, que no hizo sino radicalizar la violencia y las muertes: si en el año de 1947 se habían cometido cerca de 14 mil asesinatos, en 1948 las víctimas mortales llegaron a ser aproximadamente 43 mil<sup>15</sup>.

[L]os liberales pretendieron llevar a juicio político al presidente Ospina, y este replicó cerrando el Congreso y decretando el estado de sitio. Las demás instituciones –Corte Suprema, Consejo de Estado, Tribunal Electoral– fueron purgadas de magistrados liberales y convertidas en hegemónicamente conservadoras. Simultáneamente la fundación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la Conferencia Panamericana del mes de abril había consagrado el anticomunismo como doctrina política y militar oficial de todos los países americanos, llevados de cabestro por los Estados Unidos. Y en Colombia el jefe único del Partido Conservador, Laureano Gómez, a su regreso

---

13 “Señor Presidente: Nuestra bandera está enlutada y esta silenciosa muchedumbre y este grito mudo de nuestros corazones solo os reclama: ¡que nos tratéis a nosotros, a nuestras madres, a nuestras esposas, a nuestros hijos y a nuestros bienes, como queráis que os traten a vos, a vuestra madre, a vuestra esposa, a vuestros hijos y a vuestros bienes!”. *Ibíd.*

14 DIAGO, C. A. A., OSORIO, O. J. C. y VILLALOBOS, H. A. C. *Mataron a Gaitán: 60 años*, Universidad Nacional de Colombia, 2009.

15 CABALLERO, A. *Historia de Colombia y sus oligarquías (1498-2017)*. Disponible en: <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/proyectos-digitales/historia-de-colombia/libro/capitulo11.html>

de España había identificado al comunismo con el liberalismo en su famosa teoría del Basilisco: un aterrador monstruo mitológico, una multiforme químera compuesta de fragmentos de varias bestias malignas y terribles. Según él, el basilisco colombiano, que era el Partido Liberal, “camina con pies de confusión y de ingenuidad, con piernas de atropello y de violencia, con un inmenso estómago oligárquico, con pecho de ira, con brazos masónicos y con una pequeña, diminuta cabeza comunista, pero que es la cabeza”. Por lo cual era necesario aplastar no sólo a la cabeza sino a todos los demás miembros. A medida que se acercaban las elecciones presidenciales de 1950, con el Congreso clausurado y bajo estado de sitio todo el territorio, se endureció la represión contra el liberalismo. De entonces data la frase de un ministro según la cual el gobierno conservador defendería su control del poder “a sangre y fuego”<sup>16</sup>.

Después de La Violencia, tras revisar protestas en épocas de Rojas Pinilla, es de destacar que en los comienzos del Frente Nacional se presentó uno de los paros más importantes de la historia, convocado por las centrales obreras CTC, UTC, CSTC y CGT, en contra del gobierno del presidente Alfonso López Michelsen, en 1977. El Paro Cívico se dio en medio de lo que Renán Vega llama “un ciclo huelguístico”<sup>17</sup>, que se presentó desde los sesenta hasta el primer paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977. Entre ellos sobresalen el paro convocado por la CTC y la UTC en 1965, contra el gobierno de Guillermo León Valencia, que, sin realizarse, logró la ampliación del fuero sindical, el pago de salario triple dominical y mayor estabilidad laboral; el paro nacional decretado por la UTC y la CTC en 1969, por mejoras laborales y condiciones de vida, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo; el paro nacional de 1971, convocado por la UTC en acuerdo con la CSTC, bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero, en contra del golpe a los salarios propinado por la inflación; las protestas de Fecode en los años setenta contra el Estatuto Docente de Luis Carlos Galán; las movilizaciones populares y los paros cívicos de carácter local, como la huelga de los trabajadores de Río Paila a comienzos de 1976, la huelga de Indupalma en el César en 1977 y

---

16 *Ibíd.*

17 VEGA CANTOR, R. “Conflicto petrolero en Barrancabermeja en 1977: ‘no fue una huelga, fue una guerra’”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 35, 2008, p. 247-276.

la huelga de los trabajadores petroleros de 1977, las cuales fueron respondidas con toques de queda y con la detención de trabajadores, activistas y dirigentes sindicales a instancias de funcionarios del ejecutivo (en ocasiones representados por alcaldes militares de la época, como en Barrancabermeja), siendo aquellos sometidos posteriormente a consejos de guerra.

El Paro Cívico “fue mucho más que una huelga laboral de brazos caídos, porque en él también participaron campesinos, liderados por la Anuc, y varios sectores urbanos –pobladores barriales, estudiantes, jóvenes, amas de casa, desempleados, vendedores ambulantes–, todos con sus propias reivindicaciones”<sup>18</sup>. Por esta razón fue conocido como paro cívico y no exclusivamente sindical.

Como tal, agrupó diferentes reivindicaciones como el aumento de los salarios (de más del 50 %); la congelación de los precios de los artículos de primera necesidad y de servicios públicos; la suspensión del estado de sitio y el respeto de las libertades políticas y sindicales; la derogación del Estatuto Docente, la reapertura y la desmilitarización de las universidades y la adjudicación a estas de un presupuesto conforme con sus necesidades; la abolición de las normas de Reforma Administrativa para que los trabajadores de servicios del Estado pudieran disfrutar del derecho de asociación, contratación colectiva y huelga; la entrega a los campesinos de las haciendas afectadas por el Incora; el establecimiento de una jornada de 8 horas y de un salario básico para los trabajadores del transporte, o la suspensión de los decretos de reorganización del Instituto Colombiano de Seguro Social. El pliego, presentado en ocho puntos, fue desoído. Es más,

... la respuesta del Gobierno fue seguir tachando el Paro de subversivo. Con el apoyo de la Fuerza Pública y de los medios de comunicación, se condenó toda la iniciativa de protesta y se exigió respetar la ley y el orden. En agosto se expidió un decreto que imponía arresto entre uno y seis meses a quienes organizaran o participaran de cualquier manifestación popular. A principios de septiembre se prohibieron las concentraciones públicas. El 13 de ese mes

---

18 GARCÍA VELANDIA, M. “40 años del Paro Cívico Nacional de 1977”, *Cien Días vistos por el CINEP*, n.º 91, 2017, 19.

se restringió hasta el tránsito de motos “para evitar que se cometan delitos o se rieguen tachuelas”. El intento de amedrentar a los inconformes surtió el efecto contrario: se enardecieron más. Cuando sonaron los voladores en la víspera del 14 de septiembre, Bogotá era un cóctel de intereses y desacuerdos esperando manifestarse<sup>19</sup>.

El conocido como el mayor Paro Cívico en la historia del país se dio en un ambiente de instauración de estado de sitio y militarización previa a la movilización, la cual había sido tildada por el gobierno como subversiva, de nuevo bajo el estigma del comunismo. En el Paro Cívico se reclamó por las condiciones de vida. La protesta terminó en bloqueos de vías, desmanes y saqueos. El gobierno nacional respondió con el toque de queda y con un proceso de represión y detención de los manifestantes que terminó en “20 muertos, 500 heridos y centenares de capturados que fueron trasladados al Estadio El Campín y la Plaza de Toros”<sup>20</sup>.

En diciembre de ese mismo año, 33 mandos de las Fuerzas Militares visitaron al Presidente. Fueron a proponerle, en vista de las circunstancias, la adopción de una legislación de emergencia para dar facultades extraordinarias a las Fuerzas en el marco de las protestas sociales. López no aceptó, pero el año siguiente, cuando entregó el cargo a Julio César Turbay, el que entró como ministro de Guerra fue el general Luis Carlos Camacho, uno de los 33 que había llevado la propuesta. Esa propuesta, dicen, fue la base del Estatuto de Seguridad de Turbay<sup>21</sup>.

Este acumulado histórico incluyó reacciones gubernamentales repetidas en el tiempo por parte de los gobiernos en un triángulo de estados de excepción, detenciones y uso de la fuerza. Aunque en estos años se lograron

---

19 El Pacifista. “Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia”, 2016. Disponible en: <https://pacifista.tv/notas/asi-fue-el-paro-de-1977-el-mas-grande-y-violento-de-la-historia-de-colombia/>

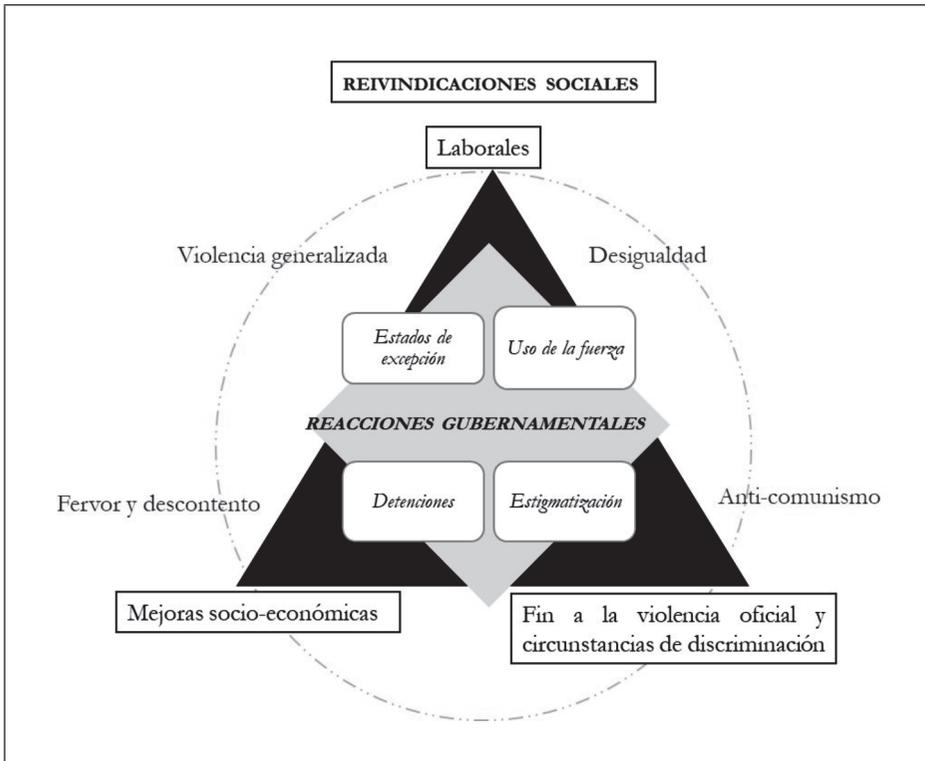
20 Semana. “Grandes marchas y paros en la historia de Colombia”, cit.

21 El Pacifista. “Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia”, cit.

diferentes conquistas sociales, principalmente laborales, gran cantidad de ellas surgieron como una reacción que acompañaba la represión, pero los esquemas de concertación fueron, al menos, infructuosos.

Desde el punto de vista de las reivindicaciones sociales, esta serie de protestas han dado cuenta de otro triángulo de peticiones que son las laborales, las relativas al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de vida y las consistentes en poner fin a la violencia oficial y las circunstancias de discriminación. Estas reivindicaciones son movilizadas en un ambiente de anticomunismo, de creciente organización sindical, de fervor, descontento y de violencia generalizada.

DIAGRAMA I  
REIVINDICACIONES SOCIALES PRINCIPALES,  
REACCIONES GUBERNAMENTALES Y CONTEXTO EN EL SIGLO XX



Fuente: elaboración propia.

Ya en el siglo XXI, entre 2010 y 2016,

... se produjo un auge inusitado de la protesta social en Colombia, que puede apreciarse tanto en términos cuantitativos como cualitativos. De acuerdo con la base de datos de luchas sociales del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP, 2014), en 2013 se presentaron 1.027 protestas, la cifra más alta desde que empezaron sus registros en 1975. Desde una perspectiva cualitativa, existe un ciclo ascendente de protestas de grandes magnitudes, que comprende el paro universitario de octubre de 2011, el paro nacional cafetero en febrero y marzo de 2013 (Cruz, 2012a; 2013), el paro campesino del Catatumbo, en junio y julio de ese año, otro paro campesino en mayo de 2014, y una minga en mayo y junio de 2016<sup>[22]</sup>.

Para el cuarto trimestre de 2018, la Defensoría del Pueblo registró 568 manifestaciones o protestas sociales impulsadas por las movilizaciones de estudiantes y maestros de universidades públicas, quienes reclamaban protección a la educación y mayor inversión en la educación superior pública. En 2019, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo registró 1.870 protestas o manifestaciones motivadas por distintas causas. Durante el cuarto trimestre de 2019 las manifestaciones se dirigieron en un 55 % a plantear reclamos al gobierno nacional y en un 4 % a las autoridades municipales. Discriminadas por trimestres para ese año, se dividieron así: en el primer trimestre del año, 508 protestas; en el segundo, 383; en el tercero, 458, y en el cuarto 521; y se realizaron en 149 municipios ubicados en 32 departamentos del país (los más representados fueron Bogotá, Antioquia, Bolívar, Santander, Valle del Cauca, Cauca y Atlántico). “[S]e estima que en Colombia se presentaron durante este trimestre [cuarto del año 2019] en promedio 5 manifestaciones o protestas sociales diariamente, siendo el mes de noviembre el período con mayor número de hechos conocidos por la entidad en el período (236)”<sup>23</sup>. Es en este marco de tiempo cuando justamente se presenta el Paro Nacional de 2019.

---

22 RODRÍGUEZ, E. C. “El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación”, *Jurídicas CUC*, 12, 1, 2016, p. 31-66.

23 Defensoría del Pueblo. Informe sobre la tendencia de las protestas y manifestaciones sociales y alertas de conflictividad social. Cuarto trimestre, 2019.

## 2. LOS RECLAMOS DEL PARO NACIONAL 21N: ¿POR QUÉ SE MUEVEN?

### 2.1. EL PARO NACIONAL 21N COMO UN ACONTECIMIENTO POLÍTICO DE PROTESTA

En el contexto del ambiente social enunciado, el Paro Nacional de 2019 fue calificado por algunos comentaristas como “histórico” debido a su masividad<sup>24</sup>, al gran apoyo popular (de acuerdo con una encuesta de Gallup difundida en diciembre, el 70 % de los colombianos apoyó la movilización<sup>25</sup>) y a la amplitud de su convocatoria. En este escrito se estudia como un acontecimiento político de peso, en tanto marcó una fuerte impronta social debido a su popularidad, a la prolongación de las protestas, a la variedad de movimientos y sectores cívicos conglomerados en la marcha y a la diversidad de las reivindicaciones. Se trata de un paro político, en tanto es una expresión de una contienda, tomando las palabras de Tilly<sup>26</sup>, porque plantea una serie de reivindicaciones colectivas dirigidas al gobierno que figura en este caso como objeto de la reivindicación. Es, además, una particular manera de expresión política porque toma como escenario y forma las manifestaciones públicas, expandiendo el escenario de descontento más allá de las calles, aunque haciendo de estas su escenario principal.

- 
- 24 “Este paro nacional es el más grande de la última década en Colombia. Una manifestación similar ocurrió en febrero de 2008, convocada para repudiar a las Farc. En diez años el país pasó de condenar los secuestros y la extorsión de ese grupo a admitir su participación pacífica en las movilizaciones. La semana pasada en Medellín, Rodrigo Londoño, alias ‘Timochenko’, líder de la guerrilla desmovilizada, marchó como un civil más para apoyar los reclamos de la ciudadanía”. ALVARADO, SINAR. “Colombia, el país de las urgencias postergadas”, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/11/27/espanol/opinion/colombia-paro-dilan-cruz.html>
- 25 BBC. “Paro en Colombia: por qué han sido tan pacíficas las protestas (y qué tiene que ver el acuerdo de paz firmado con las FARC)”, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50674831>
- 26 TILLY, C. y WOOD, L. *Los movimientos sociales: 1768-2008*, Barcelona, Crítica, 2009.

La teoría de los movimientos sociales los caracteriza como redes de interacciones informales que se basan en una identidad colectiva compartida<sup>27</sup>, o como una interacción que se sostiene frente a un oponente común<sup>28</sup>, que puede abarcar élites poderosas, pero también creencias culturales o prácticas sociales<sup>29</sup>. Respecto de estos significados apreciamos que el Paro Nacional no fue fruto de un movimiento social sino, a lo sumo, de la confluencia de movimientos sociales con otro tipo de grupos de presión y ciudadanos de diversa extracción social.

De acuerdo con Goodwin y Jasper<sup>30</sup>, es preciso distinguir entre movimientos sociales y protestas, que son un acto de resistencia, desafío y posicionamiento de reivindicaciones sociales. En este sentido, las protestas son la punta del iceberg, tomando prestada la expresión de Cristina Flesher<sup>31</sup>, de conflictos sociales y de grupos sociales de más amplia duración en el tiempo y de más hondo contenido social. Así, entenderemos que el Paro Nacional de 2019 fue una protesta que revela un trasfondo social reivindicativo frente a la democracia.

En este escrito se explican las protestas como un evento político para comprender la democracia como un objeto de estudio vivido que, desde la perspectiva ciudadana, no se limita sencillamente a la institucionalidad, sino que se observa y se vive en el pulso diario de la cotidianidad, de cómo estas instituciones actúan, pero también de cómo los ciudadanos interactúan con las mismas y construyen lógicas políticas alrededor. Podemos decir, con

---

27 DIANI, M. "The concept of social movement", *The Sociological Review*, 40, 1, 1992, p. 1-25; DELLA PORTA, D. y DIANI, M. *Social Movements*, Oxford, Blackwell, 2006.

28 TARROW, S. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Nueva York, 1998.

29 GOODWIN, J. y JASPER, J. M. "Emotions and social movements", en *Handbook of the Sociology of Emotions*, Boston, Springer, 2006, p. 611-635.

30 *Ibíd.*

31 FLESHER FOMINAYA, C. *Social Movements and Globalization: How Protests, Occupations and Uprisings are Changing the World*, Sociology for Globalizing Societies, Palgrave Macmillan, 2014. Disponible en: <http://www.palgrave.com/page/detail/social-movements-and-globalization-cristina-flesher-fominaya/?isbn=9780230360877>

Tilly, que “el auge y caída de los movimientos sociales marca la expansión y la contracción de las oportunidades democráticas”<sup>32</sup>.

Enmarcar los reclamos de un paro implica reconocer su entramado político en función de su relación con el proceso histórico que vive la sociedad. En otras palabras, el paro es un evento articulado con el antes y el después que explica las apuestas de movimientos sociales, grupos de presión y ciudadanos de diferentes estratos sociales y que da cuenta del estado de la democracia entendida no solo como participación política sino como garantía de derechos. En ese sentido, los reclamos del paro son reclamos del ambiente social actual, y dan cuenta de las apuestas de una parte de la ciudadanía que, a juzgar por la masividad de la movilización y la multiplicidad de trayectorias que confluyen en este evento social, es representativa de un amplio sector de la sociedad.

## 2.2. GRAMÁTICAS DEMOCRÁTICAS DEL PARO

Como quedó planteado atrás, el Paro de 2019 se produce en un momento de caldeados ánimos políticos en el país y de baja popularidad del ejecutivo encabezado por el presidente Iván Duque. “Las protestas tienen lugar poco después de una encuesta de la empresa Gallup correspondiente a octubre de 2019 [que] ubicó el nivel de desaprobación de Duque en 69%, mientras que su aprobación era de apenas 26%”<sup>33</sup>. La Defensoría del Pueblo, en su labor de monitoreo, concluyó que en el último trimestre de 2019 las protestas fueron dirigidas principalmente contra el gobierno nacional, “lo que demuestra la insatisfacción de una importante porción de la sociedad colombiana con las políticas del gobierno del presidente Iván Duque”<sup>34</sup>.

El viernes 4 de octubre, los sindicatos nucleados en torno al Comando Nacional Unitario (CUT, CGT, CTC, CPC), junto con más de 100 organizaciones

---

32 *Ibíd.*

33 BBC. “Protestas en Colombia: Duque saca el ejército a la calle y llama a una ‘conversación nacional’”, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50511211>

34 Defensoría del Pueblo. Informe sobre la tendencia de las protestas y manifestaciones sociales y alertas de conflictividad social. Cuarto trimestre, 2019.

sociales y estudiantiles, realizaron un Encuentro Nacional de Emergencia, como resultado del cual decidieron realizar un paro nacional el 21 de noviembre.

En el manifiesto final del Encuentro se lee que el paro “obedece a la grave crisis que atraviesa la Nación, producto de las políticas lesivas del gobierno de Duque”. En el texto, suscrito por las organizaciones como conclusión del Encuentro, se especifican reivindicaciones contra las reformas laborales y pensionales, con las que, según las organizaciones, se buscaba: impulsar desde el gobierno el trabajo por horas, el salario mínimo diferencial por regiones, la eliminación de las horas extra y el pago de dominicales y festivos; acabar con la indemnización por despido, aumentar la edad de pensión y la cotización, disminuir la tasa de retorno y establecer el sistema de ahorro individual, eliminando la solidaridad intergeneracional. Además, en el Encuentro se reclamó por el incumplimiento de los Acuerdos de La Habana, los asesinatos de los desmovilizados de la exguerrilla de las Farc (según el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, a junio de 2020 eran 200 los firmantes de la paz asesinados<sup>35</sup>), los ataques contra la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), los asesinatos y la persecución a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, la creación del “holding financiero estatal”<sup>36</sup>, el aumento de tarifas de energía para los estratos 4, 5 y 6 con el

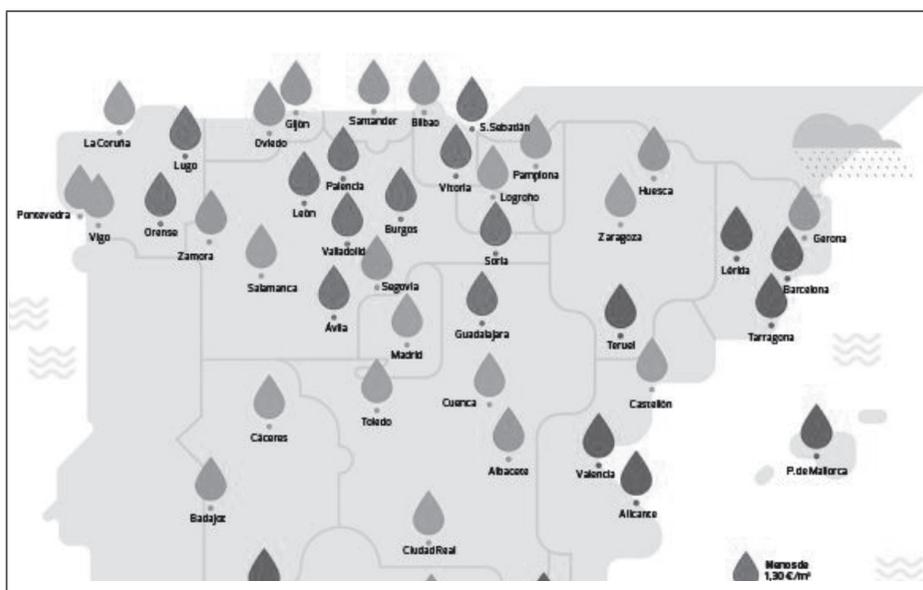
---

35 El Espectador. “Con Mario Téllez ya son 200 los excombatientes asesinados, según Farc”, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/farc-denuncia-que-200-excombatientes-han-sido-asesinados/>

36 “Acatando una de las recomendaciones de la Oede y para cumplir lo pactado en el Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno expidió el Decreto Ley 2111 de 2019 por medio del cual formalizó la creación del Grupo Bicentenario. Se trata de una holding estatal que agrupará a las empresas financieras y aseguradoras en las que el Estado tiene participación. Se estima que serían cerca de 19 instituciones. Para muchos el Gobierno hace una movida arriesgada, pues se trata justamente de uno de los diez puntos que motivaron el paro nacional del 21 de noviembre, en particular por el riesgo de pérdidas de empleos y la posible venta de algunos de estos activos. Para otros el Gobierno tiene una ventana de oportunidad para organizar las empresas del Estado que participan en el sector financiero y darle un marco más eficiente. Según el Ministerio de Hacienda, conformarán este conglomerado bancas de primer piso como Banco Agrario y la financiera Arco del Grupo Bancoldex; de segundo piso como Findeter, Finagro, Bancoldex y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN); fiduciarias como Fiduprevisora, Fiduagraria y Fiducoldex; aseguradoras como Positiva,

fin de beneficiar a Electricaribe y la “agresión sistemática” del gobierno contra Venezuela, crisis utilizada para, según las organizaciones, “colocar un distractor de los reales problemas que padecemos los colombianos”<sup>37</sup>.

Todas estas medidas fueron denominadas “el paquetazo de Duque”, que fue empleado como lema habitual de las protestas, formulándose en consecuencia diez peticiones principales que fueron graficadas desde el Comité del Paro de la siguiente forma:



Fuente: <http://www.paronacional.com/>

Segurexpo y Previsora, y otras instituciones como el Fondo Nacional del Ahorro, el Fondo Nacional de Garantías y Enterritorio. Se estima que en estas instituciones la Nación posee activos por \$80 billones, distribuidos directamente en 12 compañías e indirectamente en otras 7”. Dinero. “¿Qué es la Holding Financiera estatal y por qué causa tanta polémica?”, 2019. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-es-la-holding-financiera-estatal/279536>

37 “El Paro Nacional el 21 de noviembre será contra las reformas laboral y pensional que anunció el Gobierno”. Disponible en: <http://ail.ens.org.co/noticias/el-paro-nacional-el-21-de-noviembre-sera-contra-las-reformas-laboral-y-pensional-que-anuncio-el-gobierno/>

La Central Unitaria de Trabajadores señaló entonces que “la protesta y la movilización masiva, pacífica y democrática son herramientas necesarias para reclamar nuestros derechos, reafirmar la paz y exigir mejores condiciones de vida y de trabajo, [y] en ello persistiremos”<sup>38</sup>.

Al paro se sumaron organizaciones indígenas, campesinas, culturales y ambientales, con lo cual cada una de estas incluyó demandas propias, consolidando finalmente un pliego de 13 propuestas con 104 solicitudes. Tal multiplicidad de organizaciones fue sumando puntos de reivindicación a la agenda, como: temas de derechos humanos, especialmente tras el asesinato de numerosos líderes sociales y de un grupo de niños y niñas en un bombardeo de las Fuerzas Militares<sup>39</sup>, y ante la recurrente violencia contra las mujeres; el cumplimiento del Acuerdo de Paz; la educación pública; la defensa del medio ambiente y en especial de los páramos; el rechazo del *fracking*, y hasta la prohibición de la caza de tiburones.

La amplitud de las reivindicaciones también se puede medir en función de su ámbito territorial. Las protestas, según la Escuela Nacional Sindical (ENS), se produjeron en unos 500 municipios (el 46 % de los municipios del país)<sup>40</sup>, y según la Policía Nacional, en 103 municipios. Mientras que el gobierno

---

38 CUT. “Declaración Política Junta Nacional de la CUT”, 3 y 4 de octubre 2019. Disponible en: <https://cut.org.co/declaracion-politica-junta-nacional-de-la-cut-3-y-4-de-octubre-2019/>

39 “El exministro de Defensa renunció un día después de que se desatara una tormenta política cuando el 5 de noviembre, durante el debate previo a un voto de censura en su contra, un senador opositor desveló que varios menores habían muerto en el bombardeo, realizado a finales de agosto en el departamento del Caquetá, un dato ocultado durante meses por las autoridades. En el operativo murieron Ángela Gaitán, de 12 años; José Rojas, de 15; Sandra Vargas y Diana Medina, ambas de 16; Jhon Pinzón, Wilmer Castro y Abimiler Morales, de 17, y un octavo menor de edad cuya identificación no ha sido precisada por las autoridades”. France24. “Colombia: Duque criticó uso de ‘escudos humanos’, pero no lamentó muerte de niños en bombardeo”, 2019. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20191107-colombia-duque-matanza-menores-militares>

40 Agencia de Información Laboral – AIL. “El Paro Nacional: triunfo de la democracia y derrota del autoritarismo”, 2019. Disponible en: <http://ail.ens.org.co/opinion/el-paro-nacional-triunfo-de-la-democracia-y-derrota-del-autoritarismo/>

calculó 253 mil manifestantes la ENS calculó 2 millones<sup>41</sup>, y para otros analistas la cifra de marchantes osciló entre 6 y 7 millones de personas<sup>42</sup>. La Secretaría de Gobierno de Antioquia indicó que en ese departamento reportó al menos 15 concentraciones y tres marchas<sup>43</sup>. Al final, el Comité del Paro agradeció a los sectores que se unieron a la protesta del 21N dando una indicación de la llegada de diferentes movimientos sociales, en los siguientes términos:

Gracias a las centrales obreras, al movimiento social, a la Cumbre agraria, a las dignidades agropecuarias, a la solidaridad internacional de sindicatos, ONG sociales y de derechos humanos, colombianos en el exterior, a las organizaciones juveniles, a las organizaciones de estudiantes universitarios, a los campesinos indígenas, afrodescendientes y sus organizaciones, a las organizaciones de víctimas, a los colectivos de mujeres, de jóvenes y barras deportivas desplegados a lo largo y ancho del país, a los partidos políticos que expresaron y participaron en esta movilización, a las expresiones del mundo académico y artístico, a múltiples asociaciones de pequeños y medianos empresarios, a la iglesia católica, a las juntas de acción comunal, a la barriada, a todos y cada uno de los colombianos que hoy se volcaron a las calles a expresar su descontento, su inconformidad con las actuales políticas y el gobierno, mil y mil gracias<sup>44</sup>.

Para un sector, la protesta fue masiva y generó un movimiento reivindicativo lleno de civilidad y sintonizado con las necesidades de la población, pese a lo cual fue respondido con violencia por la fuerza pública; destacaron aquellos:

... la gran creatividad, alegría, belleza, colorido y civilidad que acompañó a la jornada. Los mismos marchantes impidieron daños y pintas en locales de negocios, en el transporte y los bienes públicos. Mientras que el Esmad abusó de la fuerza y mediante acciones de provocación intentó a todas luces sabotear

---

41 *Ibíd.*

42 Cfr.: <http://www.paronacional.com/7-razones-que-explican-historico-paro-nacional-en-colombia/>

43 El Tiempo. “Vea en video los rostros de los vándalos que opacaron jornada”, 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/paro-nacional-balance-de-las-manifestaciones-disturbios-353774>

44 Comité Nacional de Paro. “Declaración del Comité Nacional de Paro”, 2019. Disponible en: <http://www.paronacional.com/declaracion-del-comite-nacional-de-paro/>

la protesta, la cual se desarrolló en términos generales de manera pacífica, salvo los problemas al final de algunas de ellas<sup>45</sup>.

Para otros comentaristas, el paro fue opacado por actos de violencia y vandalismo que afectaron bienes públicos y que también perjudicaron la economía de comerciantes y otros sectores que no pudieron desarrollar su actividad con normalidad. En horas de la tarde, en Bogotá las protestas terminaron con ataques a piedra a la Catedral Primada, daños contra edificios del centro de la ciudad, estaciones y buses de Transmilenio (se vieron afectadas 76 estaciones y 79 autobuses del servicio de transporte). Algunos de los manifestantes buscaron poner freno a los desmanes enfrentando a las personas que afectaban la infraestructura. Para el entonces alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, se trató de una minoría de vándalos: “Respetamos el derecho a la protesta pacífica y la mayoría de los ciudadanos que protestaron hoy cumplieron con las normas. Pero hay que condenar a esa minoría que cometió actos vandálicos”<sup>46</sup>, afirmó al anunciar 17 detenciones por parte de la fuerza pública en la primera jornada de protestas. Mientras que en ciudades como Cali y Medellín también se presentaron incidentes, en otras ciudades no se reportaron mayores revueltas.

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)<sup>47</sup>, entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre de 2019, 1.662 personas fueron detenidas en el territorio nacional en aplicación de una medida administrativa denominada “traslado por protección”. En marzo de 2020, Human Rights Watch afirmó que el director de la Policía Nacional le confirmó que, en relación con el Paro Nacional de 2019, 1.662 personas fueron “trasladadas” a centros de detención administrativa y otras 213 fueron detenidas (1.875 personas detenidas en total)<sup>48</sup>.

---

45 Agencia de Información Laboral – AIL. “El Paro Nacional: triunfo de la democracia y derrota del autoritarismo”, cit.

46 EL Tiempo. “Vea en video los rostros de los vándalos que opacaron jornada”, cit.

47 Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Doc. A/HRC/43/3Add.3, par. 89.

48 Human Rights Watch. “Colombia: abusos policiales en el contexto de manifestaciones multitudinarias”, 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/>

Después del paro se presentó un cacerolazo en muchas de las ciudades del país. “El toque de queda no impidió que hubiera algunas concentraciones de manifestantes e incluso ‘cacerolazos’ en la capital colombiana”<sup>49</sup>. El ingrediente inédito de esta protesta fue que se tomó la escena en los más variados barrios, trascendiendo estratos sociales y generando una expresión familiar y espontánea de diferentes sectores de la población. Además, se trató de una protesta generalizada que logró producir una sensación de gran presencia y que no requirió ningún nivel de organización específica.

De noche, muchos en pijama, con el ambiente festivo y musical que marcó el inicio de la jornada, cientos de personas salieron a la calle a reanudar su grito de protesta. Y con un detalle que es usual en Venezuela, Argentina o Chile, pero que en Colombia no se había visto —o escuchado— en la historia reciente: la cacerola. Desde la calle o desde sus casas, en Bogotá y en otras ciudades del país, un inédito cacerolazo se tomó al país al cabo del día, justo cuando Duque daba un mensaje televisado de 4 minutos en el que criticó los actos “vandálicos”, apoyó a las fuerzas de seguridad y llamó al “diálogo social”<sup>50</sup>.

Esto haría explícito el encuentro entre una clase media tradicionalmente apática frente a las protestas y movimientos sociales que por largo tiempo han impulsado las movilizaciones en el país. El hecho de descentrar la protesta de un tipo de subjetividad lleva a apreciar la penetración de las reclamaciones sociales, pero, principalmente, el grado de descontento social.

Esa misma noche, en diferentes puntos de ciudades como Bogotá, Soacha y Cali, desconocidos asediaron conjuntos residenciales intimidando con entrar a las casas de las personas, muchas de las cuales habían participado en las protestas. En algunos casos, los vecinos se unieron para evitar que los vándalos ingresaran a las viviendas organizándose con palos y cualquier

---

news/2020/03/10/colombia-abusos-policiales-en-el-contexto-de-manifestaciones-multitudinarias

49 BBC. “Protestas en Colombia: Duque saca el ejército a la calle y llama a una ‘conversación nacional’”, cit.

50 BBC. “Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico”, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>

tipo de instrumentos que les permitieran disuadir el ataque. En varios lugares de Bogotá y de Cali se registraron en cámara escenas de posible complicidad entre las hordas de asediadores y la Policía Nacional, una versión que esta institución rechazó.

Además de las del 21 de noviembre, el Comité Nacional del Paro previó una serie de actividades para los días 6 a 8 de diciembre<sup>51-52</sup>, una “velatón” para llenar de luces el Paro Nacional y conciertos en diferentes ciudades del país bajo el lema “Un canto X Colombia en la calle”. Tras la nueva jornada de la protesta, el 26 de noviembre de 2019, el Comité Nacional del Paro estableció una agenda con la Presidencia de la República para la que se formularon 13 puntos<sup>53</sup>:

1. Retiro del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria en tránsito en el Congreso de la República.
2. Derogatoria inmediata del Decreto 2111 de 2019, por el cual se crea el Holding Financiero.
3. Derogatoria de la Circular n.º 049 de 2019 sobre estabilidad laboral reforzada.
4. Disolución del ESMAD y depuración de la Policía Nacional, responsables de la muerte de Dilan Cruz.
5. El Gobierno se abstendrá de tramitar la reforma al Sistema de Pensiones.
6. El Gobierno se abstendrá de realizar reformas laborales, tramitando además la derogatoria de los artículos 193, 198, 240 y 242 del Plan Nacional de Desarrollo.
7. El Gobierno no adelantará proceso alguno de privatización o enajenación de bienes del Estado independientemente de su participación accionaria.
8. El Gobierno iniciará de inmediato con las organizaciones respectivas la implementación y cumplimiento de los acuerdos firmados por el anterior y el actual Gobierno, entre otros, con: estudiantes universitarios; organizaciones indígenas; trabajadores estatales; FECODE; sectores campesinos y agrarios.

---

51 Agencia de Información Laboral – AIL. “Estas son las actividades programadas por el Comité Nacional del Paro”, 2019. Disponible en: <http://ail.ens.org.co/noticias/estas-son-las-actividades-programadas-por-el-comite-nacional-del-paro/>

52 Encuentro nacional en Bogotá para fortalecer la unidad de las diferentes organizaciones y fortalecer el Comité Nacional del Paro.

53 Comité del Paro. “Agenda del Comité Nacional de Paro con Presidencia de la República”, 2019. Disponible en: <http://www.paronacional.com/agenda-del-comite-nacional-de-paro-con-presidencia-de-la-republica/>

9. Trámite con *Dignidad Agropecuaria Colombiana* de los temas relacionados con las necesidades de los productores agropecuarios, entre estos la revisión de los tratados de libre comercio y todo lo relacionado con la producción en este sector.
10. El Gobierno abordará con *Defendamos la Paz* el proceso de cumplimiento e implementación de los acuerdos de paz firmados en La Habana.
11. Trámite inmediato en el Congreso de la República de los proyectos de ley anti-corrupción.
12. Derogatoria del impuesto o Tarifazo Nacional relacionado con el tema de Electricaribe.
13. Definición de las políticas ambientales, protección de los páramos y demás con los representantes de las organizaciones ambientales que se acuerden.

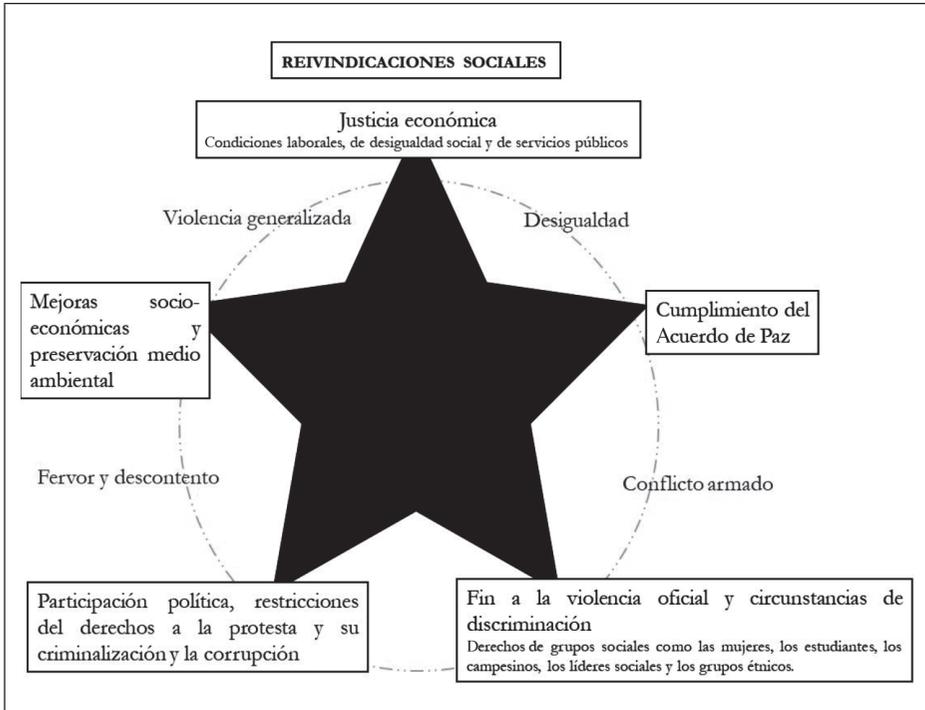
A estos puntos principales se sumó un pliego con otras varias peticiones. El conjunto de asuntos que las protestas reivindicaron es tan diverso que abarca prácticamente todas las áreas de política pública. Vistas de una forma aislada, las reclamaciones lucen excesivas, sin embargo, analizándolas de manera interrelacionada, se refieren básicamente a una vida digna, en paz y en condiciones socioeconómicas y ambientales propias de un Estado social de derecho.

Tomando en cuenta las anteriores reivindicaciones, las mismas se pueden clasificar, inspirados en la categorización de las protestas hecha por Ortiz, Burke, Berrada y Cortés<sup>54</sup>, en: reclamos de justicia económica, que pasan por condiciones laborales, de desigualdad social y de servicios públicos; fallas en el sistema de participación política ante las restricciones del derechos a la protesta y su criminalización, y fallas que hacen posible la corrupción; derechos de grupos sociales como las mujeres, los estudiantes, los campesinos, los líderes sociales y los grupos étnicos; así como unas reivindicaciones que podríamos llamar transicionales, en tanto reclaman la implementación efectiva del Acuerdo de Paz.

---

54 ORTIZ, I.; BURKE, S.; BERRADA, M. y CORTÉS, H. *World Protests 2006-2013*, Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung, New York Working Paper, 2013.

DIAGRAMA 2  
REIVINDICACIONES SOCIALES PRINCIPALES  
Y CONTEXTO EN EL PARO NACIONAL 2019



Fuente: elaboración propia.

En cierto sentido, lo que reclamaba la ciudadanía era la realización de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política colombiana. Este reclamo corresponde a un dato relevante para la evaluación de la democracia en el país, si se atiende a lo que señalan Machado, Scartascini y Tommasi<sup>55</sup> en el sentido de que el uso de medios alternativos de participación política como las protestas indica una debilidad de las instituciones políticas.

55 MACHADO, F.; SCARTASCINI, C. y TOMMASI, M. “Political institutions and street protests in Latin America”, *Journal of Conflict Resolution*, 55, 3, 2011, p. 340-365. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002711400864>

En realidad, los reclamos del Paro Nacional de 2019 buscaban frenar acciones y políticas por adoptar o adoptadas por el gobierno, en una especie de control político que expresa también la debilidad representativa de los órganos elegidos para ese fin, como el Congreso de la República; pero, además de medidas de contención, las reivindicaciones expresan un descontento con las condiciones actuales, es decir que, más allá de un objetivo de contrapeso al gobierno, consistían también en una apuesta por avanzar en la transformación social.

### 3. LA REACCIÓN DEL GOBIERNO: ENTRE LA REPRESIÓN Y EL DIÁLOGO

Antes del Paro Nacional de 2019, el gobierno buscó persuadir a muchos de los participantes para que no se llevaran a cabo las protestas. El ejecutivo insistió en múltiples espacios en que el paro trataba de promover “el incendio de la sociedad sobre mentiras, sobre falacias”<sup>56</sup>. El mensaje de seguridad y prevención fue enfatizado desde diferentes sectores cercanos al gobierno. El expresidente Álvaro Uribe<sup>57</sup>, de gran influencia en este último, publicó en su cuenta de Twitter que “el paro convocado para el 21 de noviembre es parte de la estrategia del foro de Sao Paulo que intenta desestabilizar a las democracias de América latina, secundado por opositores cuyo propósito ha sido bloquear el gobierno del presidente Iván Duque”<sup>58</sup>.

En los días anteriores al paro, las Fuerzas Militares fueron desplegadas en las calles y se produjeron allanamientos. Según la OACNUDH,

... cuarenta y ocho horas antes de la primera protesta, se reportó que la policía judicial efectuó al menos 36 allanamientos contra medios de comunicación alternativos, asociaciones de artistas, organizaciones no gubernamentales y residencias de estudiantes en Bogotá, Cali y Medellín. Estos allanamientos

---

56 Presidente de la República en Taller Construyendo País n.º 41 en Barichara. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=5yBd\\_gD8UKU](https://www.youtube.com/watch?v=5yBd_gD8UKU)

57 Semana. “Uribe dice que el paro nacional hace parte de un ‘plan de desestabilización’”, 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alvaro-uribe-paro-nacional-del-21-de-noviembre-es-un-plan-de-desestabilizacion/639419>

58 En: <https://twitter.com/AlvaroUribeVel/status/1192778619170504705>

fueron realizados por instrucciones de la Fiscalía General de la Nación. En solamente dos casos se presentaron cargos y los dos acusados fueron liberados después de haber comparecido ante un juez ya que la evidencia presentada no era suficiente. [Al 26 de febrero de 2020], los jueces habían declarado ilegales 10 de los allanamientos realizados<sup>59</sup>.

A su turno, la Fiscalía General destacó 107 fiscales para adelantar “actos urgentes y judicialización requeridas ante posibles conductas delictivas”, según declaró Fabio Espitia, fiscal general de la Nación (e) del momento.

El 19 de noviembre, el gobierno estableció, a través del Decreto 2087 de 2019, medidas para el mantenimiento del orden público en donde textualmente se hizo “un llamado muy especial a los alcaldes distritales y municipales [...] en su deber de conservar el orden público en sus respectivos territorios”, recordando la facultad reconocida por la Ley 1551 de 2012 a los alcaldes de restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, y de decretar el toque de queda.

En la regulación se ordenó, también, el cierre de los pasos terrestres y fluviales de frontera, “durante el lapso comprendido entre las 0:00 horas del 20 de noviembre de 2019 y hasta las 5:00 horas del día 22 de noviembre de 2019”. “Hemos encontrado venezolanos, claramente hay una iniciativa por parte de la dictadura de Maduro de afectar a la región en ese sentido, pero también hemos encontrado ciudadanos ecuatorianos, algunos ciudadanos chilenos y españoles”, dijo Christian Krüger, director de Migración Colombia. Es así como se expulsó al menos a 24 extranjeros con el argumento de que representaban un riesgo de afectación del orden público.

El gobierno fijó su posición en torno a tres mensajes fundamentales que fueron planteados por el propio Presidente de la República: el primero, que “la protesta pacífica es un derecho constitucional que debemos garantizar”<sup>60</sup>. El segundo, que “cualquier expresión de violencia, vandalismo, pillaje o

---

59 OACNUDH. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Doc. A/HRC/43/3Add.3, 2020.

60 Noticias Caracol. “Si hay ciudadanos con problemas, hay que escuchar con humildad: Duque sobre paro nacional”, 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tFQ8cKDuoPg>

delito tiene que ser enfrentada con todo el peso de la ley”<sup>61</sup>. El tercero, de prevención frente a la intervención internacional en la protesta. Al respecto, la vicepresidenta de la República dijo el 15 de noviembre en Twitter que “para las protestas del 21 de noviembre se viene promoviendo violencia desde afuera, y hay personas capturadas provenientes de Venezuela que buscaban infiltrarse en la marcha. En estos momentos hay una amenaza contra las democracias de América latina”<sup>62</sup>.

Articulando estos diferentes mensajes, el presidente Duque declaró en televisión, antes del paro:

Tenemos que tomar todas las previsiones el gobierno nacional y los gobiernos locales para evitar que los vándalos y los grupos armados organizados pretendan pescar en río revuelto para generar caos, este fin de semana hubo denuncias muy importantes del director de la policía sobre lugares donde se está buscando infiltración. Usted sabe que ha habido exposiciones internacionales particularmente motivadas por la dictadura de Nicolás Maduro, donde han anunciado públicamente que van a participar y agitar la protesta social en distintos lugares. Esas precauciones las debemos asumir<sup>63</sup>.

El mensaje del gobierno al inicio de las marchas era ambivalente: por un lado, las protestas eran vistas como el ejercicio de un derecho, pero al mismo tiempo se advertía en su contenido y desarrollo una amenaza para la democracia. La dualidad del ejecutivo fue plasmada de forma explícita por el titular de la BBC: “Protestas en Colombia: Duque saca el ejército a la calle y llama a una ‘conversación nacional’”<sup>64</sup>. En efecto, mientras que se anunciaba una conversación el 22 de noviembre, tras la jornada de paro, el presidente Duque anunció en una alocución al país: “He decidido fortalecer la presencia de la fuerza pública y aumentar las capacidades de inteligencia.

---

61 *Ibíd.*

62 Dinero. “El paro nacional: ¿alguien tiene la razón?”, 2019. Disponible en: <https://www.dinero.com/opinion/articulo/analisis-paro-nacional-de-colombia-2019/279896>

63 Noticias Caracol. “Si hay ciudadanos con problemas, hay que escuchar con humildad: Duque sobre paro nacional”, *cit.*

64 BBC. “Protestas en Colombia: Duque saca el ejército a la calle y llama a una ‘conversación nacional’”, *cit.*

He decidido el despliegue de patrullas mixtas de la Policía y el Ejército Nacional en los lugares más críticos y he solicitado al señor fiscal general de la Nación la inmediata movilidad del CTI y cuando se precise”.

Es así como el ejecutivo desplegó a las Fuerzas Armadas en las diferentes ciudades del país para hacer patrullajes y presencia activa<sup>65</sup>. La militarización fue notable en las calles de las principales ciudades del país —en especial en Bogotá— y en ciudades fronterizas como Cúcuta.

De cara a la “conversación nacional”, la posición del gobierno frente a las reclamaciones fue también ambigua, oscilante entre una retórica de voluntad de escucha y la actitud de defensa del gobierno ante lo que se enmarcó como falsedades de la motivación de las marchas. Dijo el presidente en alocución televisada:

La protesta pacífica siempre es un mecanismo de expresión ciudadana en una democracia, el deber del gobierno es escuchar, entender sus razones, sus motivaciones, inclusive hacer las reflexiones propias para entender cuál es el llamado ciudadano. Lo otro es que hay personas que han tratado de pescar en río revuelto y han tratado de exacerbar sentimientos ciudadanos de odio, de rechazo, sobre la base de mentiras, y eso por supuesto debe ser desmentido. Aquí no podemos jugar con la estabilidad del país sobre la base de aseveraciones falsas<sup>66</sup>.

Frente a las multitudinarias marchas, el Gobierno vio dividida su bancada en el Congreso. Muchos de sus aliados políticos pidieron públicamente al presidente no ceder y continuar con sus planes de gobierno. Incluso, trascendió a los medios de comunicación que “algunos sectores de gobierno, afines al Gobierno hasta el momento, amenazan con ser opositores del presidente si llega a ceder frente a las pretensiones de los manifestantes”<sup>67</sup>.

En su alocución presidencial del 21 de noviembre, justo después de las primeras jornadas del paro, el primer mandatario comenzó lamentando los actos de violencia producidos durante las protestas,

---

65 Dinero. “El paro nacional: ¿alguien tiene la razón?”, cit.

66 Noticias Caracol. “Si hay ciudadanos con problemas, hay que escuchar con humildad: Duque sobre paro nacional”, cit.

67 Dinero. “El paro nacional: ¿alguien tiene la razón?”, cit.

... atribuibles a vándalos que no representan el espíritu de los marchantes colombianos. Demostramos que este país puede ejercer las libertades individuales y civiles sin vulnerar las libertades de los demás; los hechos sucedidos con posterioridad a la marcha son vandalismo puro y no obedecen a una expresión de la voluntad popular, no serán legitimados por el derecho a la protesta. No permitiremos saqueos ni afectaciones contra la propiedad privada y vamos a aplicarles todo el peso de la ley.

Duque explicó que se había privado de su libertad a decenas de personas: “Como consecuencia del actuar coordinado de las autoridades han sido capturados decenas de criminales. Rechazamos los daños que el vandalismo y el pillaje arrojaron el día de hoy. Estos delincuentes perjudicaron a personas ajenas a los odios que los inspiran”<sup>68</sup>. Al mismo tiempo, el presidente afirmó que la protesta pacífica era un derecho y que se escucharía a la ciudadanía. El peso de la argumentación de la alocución, que duró cuatro minutos y cuarenta segundos, sin embargo, se centró en los hechos de vandalismo.

El vandalismo fue posteriormente relacionado con intereses de grupos armados. Al respecto, el director de la policía, Óscar Atehortúa, señaló que “existe un complot internacional con la guerrilla del ELN y las disidencias de la Farc para generar actos de vandalismo durante las marchas que se presentan en el país”<sup>69</sup>.

Durante las manifestaciones, el Esmad y la Policía intervinieron en las marchas lanzando gases lacrimógenos y recurriendo al uso de la fuerza, presentándose luego denuncias de ejercicio arbitrario de la misma. Además de múltiples detenciones, la jornada terminó con la muerte de uno de los manifestantes, Dilan Cruz, joven que cayó herido por una bala disparada por un agente del Esmad en pleno centro de Bogotá. La intervención del Esmad se produjo en 25 puntos de la ciudad, según afirmó el director de la Policía<sup>70</sup>, además de en otros cinco puntos en Manizales, Cali, Medellín

---

68 El Tiempo. “El mensaje de Duque tras el paro”, 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EQmltGTIXu4>

69 RCN Radio. “Policía denuncia complot del ELN y disidencias para generar caos en protestas”, 2019. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/politica/policia-denuncia-complot-del-eln-y-disidencias-para-generar-caos-en-protestas>

70 BluRadio. “Paro nacional deja 10 policías heridos, 34 intervenciones del Esmad y 94 conducciones”, 2020. Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/paro->

e Ibagué. Así se puede comprender que la focalización de la actividad de control se dio en la capital de la República.

Finalmente, en municipios como Cali, Bogotá, Soacha, Chía y Facativá, los alcaldes ordenaron el toque de queda. En Cali, el alcalde Maurice Armitage estableció toque de queda para el centro de la ciudad a partir de las 9 de la noche y hasta las 6 de la mañana del 22 de noviembre. Lo mismo ocurrió en Soacha y Facativá. El alcalde de Bogotá decretó el toque de queda en las localidades de Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar entre las 8 de la noche del viernes 22 de noviembre y las 6 de la mañana del día siguiente, y en el resto de la ciudad, entre las 9 de la noche del viernes 22 de noviembre y las seis de la mañana del 23. al mismo tiempo, Bogotá fue militarizada. El alcalde de la capital anunció que se desplegaron unos 4.000 soldados en la ciudad: “Tenemos policías y soldados armados, nuestra ciudad tiene cómo defenderse”<sup>71</sup>, aseguró el mandatario.

Como reacción a la gran masividad y continuidad de las protestas, el gobierno propuso una serie de diálogos bajo el nombre de “Gran Conversación Nacional”, en donde buscó agrupar gran cantidad de sectores, incluyendo a quienes no participaron en el paro. El día 26 de noviembre se presentó la propuesta desde el gobierno, pero el Comité del Paro expresó que buscaba un diálogo exclusivo con ellos. Al respecto, la vicepresidenta de la República se refirió a “la conversación la tenemos que tener dentro de la institucionalidad, necesitamos que la fuerza pública colombiana (tenga presente) un mensaje clarísimo de parte del presidente: respeto siempre de los derechos humanos, pero también protección a la ciudadanía”. La disociación entre los derechos humanos y el respeto a la ciudadanía permite entrever una visión del gobierno según la cual los derechos humanos serían aplicables a situaciones de confrontación social más que a la vivencia cotidiana de la ciudadanía.

El día 28 de noviembre, el Comité Nacional del Paro, los congresistas de la Bancada por la Paz, el movimiento Defendamos la Paz y otros sectores de la

---

nacional-deja-10-policias-heridos-34-intervenciones-del-esmad-y-94-conducciones-239112-ic435

71 El Espectador. “Así transcurre el toque de queda en Bogotá”, 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/asi-transcurre-el-toque-de-queda-en-bogota-articulo-892420>

ciudadanía movilizados escribieron al Presidente rechazando el mecanismo de diálogo ofrecido porque en su consideración no era realmente incluyente, democrático y eficaz, concluyendo que “[l]a ciudadanía ha expresado en forma multitudinaria y civilizada su anhelo de un cambio que permita contrarrestar la desigualdad social, asegurar el respeto de sus derechos y consolidar la paz. Es hora de escucharla, y de resolver con espíritu patriótico y democrático los grandes problemas de la sociedad colombiana”<sup>72</sup>. En últimas, la visión de los organizadores del paro era que el diálogo planteado no era admisible pues se imponía la metodología, no se recogían los temas exigidos por el movimiento y no estaba encabezado, del lado del Gobierno, por funcionarios con capacidad de decisión<sup>73</sup>.

Finalmente, pese a las tensiones en su conformación, el escenario de “Conversación Nacional” fue implementado. La denominación del espacio como “conversación” fue una decisión intencional del gobierno. “La ‘Conversación’ no es un pugilato, no es una competencia, no es una medición de fuerzas. La ‘Conversación’ es donde todos ponemos sobre la mesa nuestras ideas, nuestras propuestas y hacemos una gran construcción colectiva”<sup>74</sup>, dijo entonces el presidente Duque. Diego Molano, quien fue elegido por el Presidente para liderar el equipo designado para dialogar con el Comité Nacional del Paro, afirmó que “si la mesa se llama de negociación, pues tiene unas implicaciones, si la mesa es de diálogo tiene otras, lo importante es encontrar una mesa con un propósito y una hoja de ruta”<sup>75</sup>.

La citada denominación fue objeto de polémica por parte de las organizaciones sociales, por considerar que equivalía, de entrada, a entregar las banderas de la negociación: “La llamada conversación nacional solo busca

72 Cfr.: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.paronacional.com/wp-content/uploads/2019/11/FinalCartaDuque-DialogoFirmas.pdf>

73 Comité Nacional del Paro. Disponible en: <http://www.paronacional.com/inicia-encuentro-nacional-de-organizaciones-que-siguen-en-paro-nacional/>

74 El Nuevo Siglo. “Hay peticiones del paro que son inviables: Duque”, 2020. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2020-hay-peticiones-del-paro-que-son-inviabiles-duque>

75 El Universal. “No puede haber ultimátum al presidente Duque”, 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/colombia/no-puede-haber-ultimatum-al-presidente-duque-XF2106176>

nuevas formas de engaño, división y desatención que no estamos dispuestos a permitir”<sup>76</sup>, dijeron los miembros del Comité.

Paralelamente, el Gobierno abrió una plataforma digital para que los ciudadanos hicieran propuestas, en la cual se recibieron miles de ideas: “Cuando uno revisa las más de 5 mil propuestas que hemos recibido en la plataforma digital de la Gran Conversación Nacional, las propuestas son muy sencillas, son alrededor del empleo, del Icetex, y el presidente Duque ya ha empezado a dar soluciones”, dijo Molano<sup>77</sup>.

El Comité del Paro estuvo conformado por más de 50 organizaciones de trabajadores, estudiantes, maestros, campesinos, movimientos étnicos, empleados de la rama judicial, artistas, ambientalistas, mujeres y comunidad LGBTI. Para la “Gran Conversación”, el Comité suscribió un documento titulado “Agenda para la Negociación con el Gobierno”, en el que presentó las peticiones, reenmarcando y desarrollando las peticiones presentadas inicialmente. De esta manera, de 13 peticiones que se habían formulado en un comienzo, se derivaron 104 exigencias, como lo señalamos antes.

Más de un mes después de que el Comité Nacional del Paro entregara al Gobierno su pliego de peticiones, el viernes 24 de enero el ejecutivo entregó los resultados de la revisión del documento, en la cual descartó el 19% de los reclamos como inviables (uno de cada cinco), respecto del 6 % estableció no era competente para negociar, tildó el 65 % como irrelevantes pues ya se estaban atendiendo –“como el estudio para prohibir el uso de armas de letalidad reducida o la firma del Acuerdo de Escazú (ya suscrito), que busca promover el acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental”<sup>78</sup>– y, finalmente, admitió un 10 % como susceptibles de revisión con miras a llegar a acuerdos: “entre esas se cuenta el retiro del proyecto de ley estatutaria por el cual se pretende regular la protesta, así como el compromiso de abstenerse de promover cualquier iniciativa nor-

---

76 El Heraldo. “En dos semanas vuelven a la mesa Gobierno y Comité del Paro”, 2020. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/en-dos-semanas-vuelven-la-mesa-gobierno-y-comite-del-paro-691849>

77 *Ibíd.*

78 El Espectador. “Gobierno considera inviables 19% de las peticiones del Comité del Paro”, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-considera-inviales-19-de-las-peticiones-del-comite-del-paro-articulo-901357>

mativa que tenga como fin ese propósito. Adicionalmente, se podría llegar a negociar el Plan Nacional de Salud Rural, que, pide el Comité del Paro, debe contar con un presupuesto asignado”<sup>79</sup>.

El análisis del Gobierno se puede agrupar en categorías bajo las cuales se descartaron muchas de las peticiones: *irrealizables, innegociables, basadas en desinformación, muy onerosas o inconducentes*.

Lo que el Gobierno entendió como *no negociable* fue aquello que, en su concepción, tocaba al Estado. En general, la visión del Gobierno sobre el pliego de peticiones hecho por los manifestantes fue que se trataba de una modificación del Estado, el cual no podía ser negociado: “*Nos preocupa que esa es una agenda de modificación de casi el Estado, y el gobierno del presidente Duque no va a negociar ni el Estado*, ni el modelo económico, la totalidad de procesos que afecten la vida nacional, porque él tiene un mandato constitucional de 10 millones de colombianos que votaron por él y respaldaron sus propuestas”<sup>80</sup>, dijo Molano. En concreto sobre la propuesta de desmontar el Esmad, este último dijo: “El pliego dice exactamente desmontar el Esmad y por eso la respuesta es: aquí no se negocia el Estado”<sup>81</sup>. “Estamos hablando de la función constitucional de protección del Estado de la vida e integridad de todos los ciudadanos [...] El Esmad garantiza la seguridad de quienes marchan y quienes no, las capacidades de la Fuerza Pública no son susceptibles de ser negociadas, esto en atención a que se derivan del mandato constitucional y legal”<sup>82</sup>. Por su parte, miembros de la fuerza pública vincularon las peticiones sobre el Esmad con reclamaciones de las guerrillas. El director de la Policía Nacional, general Óscar Atehortúa, declaró en radio nacional:

He conocido desde el año 2015, con citas textuales por parte del Comando Central del ELN (COCE) hacia las masas, que están pidiendo el desmonte del

79 *Ibíd.*

80 RCN. “Llamado de atención a habitantes de Soledad que no acataron toque de queda”, 2020. Disponible en: <https://noticias.canalrcn.com/nacional/llamado-de-atencion-habitantes-de-soledad-que-no-acataron-toque-de-queda-356460>

81 El Universal. “No puede haber ultimátum al presidente Duque”, *cit.*

82 El Espectador. “Gobierno considera inviábiles 19% de las peticiones del Comité del Paro”, *cit.*

Esmad y la prohibición de las mal llamadas armas de letalidad reducida [...] [N]o solamente se meten allí los del ELN, sino también los grupos armados organizados residuales, quienes han retomado planteamientos de las extintas Farc, entre los que se encuentra acabar con el Esmad a través de denuncias<sup>83</sup>.

El vínculo con la guerrilla lo sugirió también Germán Varga Lleras, ex candidato a la Presidencia, quien aseguró en su columna de opinión en el diario nacional *El Tiempo* que no se podía negociar con los grupos de manifestantes:

Un análisis de las 104 propuestas no puede dejarnos más que preocupaciones sobre su contenido. Llamen la atención las enormes coincidencias entre esta agenda y aquella que en su momento presentaron las Farc en el Caguán a Pastрана. Allí, por ejemplo, al igual que ahora, se exigía un cambio en la doctrina militar y de defensa nacional del Estado, y también de la Justicia Penal Militar, y el no rotundo a la fumigación<sup>84</sup>.

Lo que el Gobierno tildó como *inconducente* fue lo que correspondía a otros mecanismos o involucraba a otras ramas del poder público. Sobre la posibilidad de una reforma pensional o laboral, por ejemplo, Molano dijo “que cualquier reforma laboral o pensional, que hoy no existen, si se llegan a dar o tramitar, debería darse dentro de las instancias normales, donde hay una mesa de concertación con participación de los sindicatos, las centrales obreras y los empresarios”. Incluso, se enmarcaron como inconducentes reclamos que eran del resorte exclusivo del ejecutivo, como la posibilidad de iniciar diálogos de paz con la guerrilla del ELN. Al respecto Molano afirmó: “El único que tiene la potestad, el mandato, la responsabilidad y la autoridad para iniciar o no un diálogo con el ELN es el Presidente de la República. Él ha señalado unos inamovibles y se mantiene en su posición. Nadie puede decirle que inicie negociaciones o no”<sup>85</sup>.

---

83 La FM. “Encapuchados están recibiendo hasta \$6 millones diarios: general Atehortúa”, 2019. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/judicial/encapuchados-estan-recibiendo-hasta-6-millones-diaros-general-atehortua>

84 VARGAS LLERAS, G. “La agenda del Caguán recargada”, 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/la-agenda-del-caguan-recargada-columna-de-german-vargas-lleras-455340>

85 El Universal “No puede haber ultimátum al presidente Duque”, cit.

Lo que el Gobierno entendió como *producto de desinformación* se basaba según Molano en la falta de escucha de los argumentos del Gobierno. Por ejemplo, frente a la solicitud de revisión de algunos artículos del Plan Nacional de Desarrollo en términos laborales, Molano aseveró: “Yo creo que a veces es también un tema de diálogo y de escuchar al Gobierno en torno a esos temas o los beneficios que tienen esos temas”<sup>86</sup>. En muchas ocasiones esto se ligó a que eran tareas ya en marcha por parte del Gobierno: “Hay muchas cosas de esos 103 puntos que se vienen ejecutando desde un tiempo atrás, otras que hacen parte de la agenda del Gobierno y otras que no tienen viabilidad”<sup>87</sup>, dijo el presidente Duque.

Algunos reclamos fueron considerados como irrealizables por ser *muy onerosos*. Bajo el argumento de la inviabilidad fiscal de las medidas, el Gobierno calificó como irrealizable volver a Ecopetrol una empresa 100 % estatal, que “podría valerle a la Nación \$ 15 billones”, o eliminar el impuesto del 4 x 1.000, “que puede llegar a costar hasta \$ 8 billones, afectando la inversión social para sectores como salud o educación”, según Molano<sup>88</sup>.

El Gobierno también descartó medidas que a su juicio eran *inconvenientes*, como la propuesta de dar marcha atrás a la Reforma Tributaria. “Eso ya está aprobado por el Congreso. Era necesario hacerla por sostenibilidad fiscal. Allí se incluyeron medidas sociales, que han ayudado a atender los requerimientos de las mismas movilizaciones”, afirmó Molano. Y la petición que apuntaba a la prohibición del uso del glifosato para la fumigación de cultivos ilícitos se dijo desde el Ejecutivo que era “una propuesta inviable porque es un punto que hace parte de la seguridad nacional”<sup>89</sup>. Bajo las anteriores grandes líneas de argumentación, Molano concluyó: “Hay temas que son innegociables”<sup>90</sup>.

86 *Ibíd.*

87 *El Nuevo Siglo*. “Hay peticiones del paro que son inviables: Duque”, *cit.*

88 *El Espectador*. “Gobierno considera inviables 19% de las peticiones del Comité del Paro”, *cit.*

89 *Ibíd.*

90 *El Herald*. “En dos semanas vuelven a la mesa Gobierno y Comité del Paro”, 2020. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/en-dos-semanas-vuelven-la-mesa-gobierno-y-comite-del-paro-691849>

#### 4. APUNTES FINALES SOBRE LA ACCIÓN Y LA REACCIÓN: UNA GRAMÁTICA PARA LA DEMOCRACIA

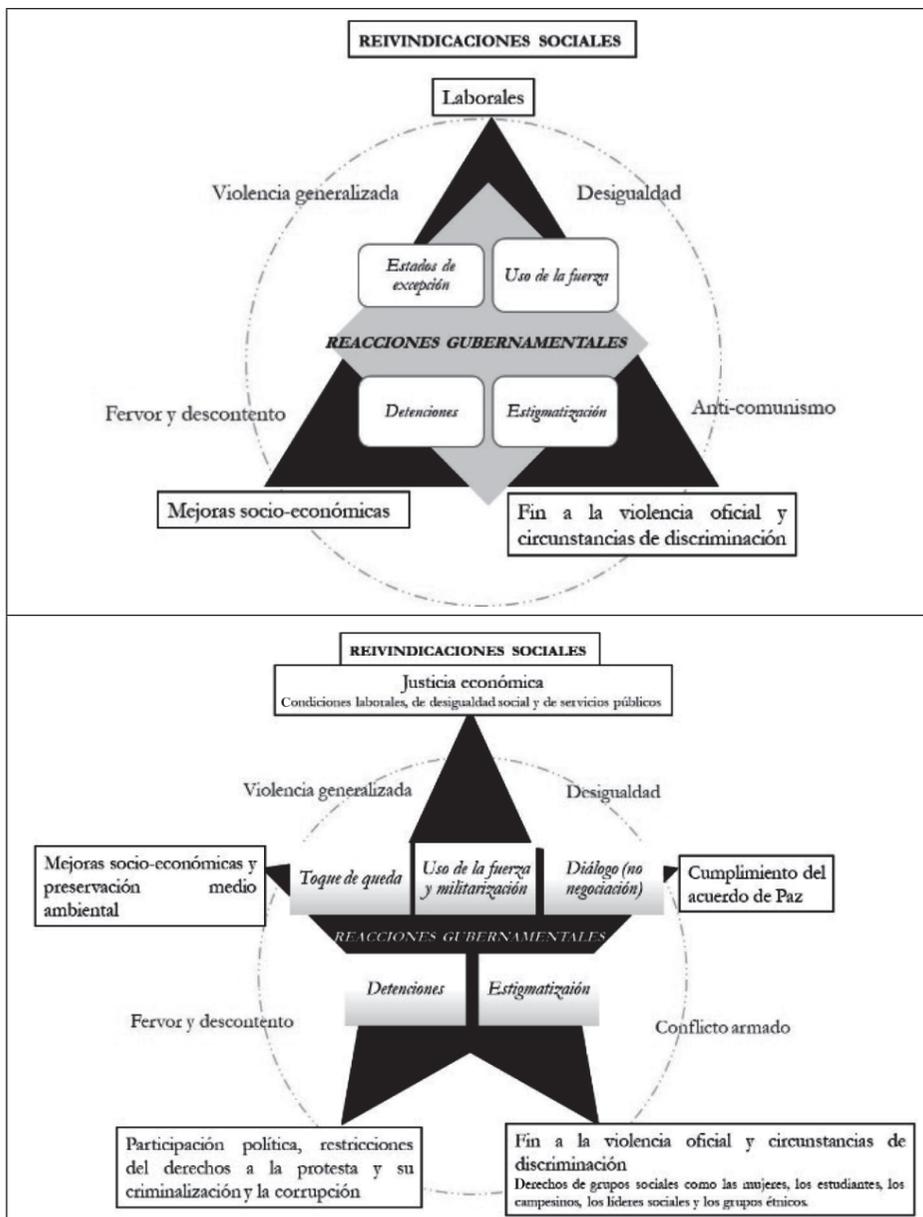
En la primera parte, este artículo buscó proporcionar elementos para realizar un contraste que permitiera la comprensión de las reivindicaciones formuladas por el Paro Nacional de 2019, comprendiendo los antecedentes históricos de las manifestaciones a través de algunas protestas paradigmáticas y de las reacciones de diferentes gobiernos. En este contexto fue visible analizar la protesta no como un hecho histórico aislado, sino como parte de un proceso social de reivindicaciones que da cuenta de la calidad democrática y la vigencia de los derechos que ocasionan las movilizaciones.

Las protestas seleccionadas reflejan una especie de triángulo de reivindicaciones que dominó la agenda de las protestas sociales durante el siglo xx, alrededor de reclamos por garantías laborales, mejores condiciones socioeconómicas y el fin de la violencia oficial y la discriminación. Estas protestas fueron respondidas desde los diferentes gobiernos con estrategias que iban desde el estado de excepción, el uso de la fuerza y las detenciones hasta la estigmatización de los movimientos encasillados bajo la etiqueta del comunismo, en mayor medida.

En contraste, el Paro Nacional de 2019 revela una multiplicación de las reivindicaciones (graficadas como una estrella en el esquema anterior), que tocan temas del triángulo del siglo xx —como las mejoras socioeconómicas, el fin de la violencia oficial y circunstancias de discriminación, junto con asuntos de justicia económica—. Sin embargo, el Paro de 2019 acumula una serie de reivindicaciones específicas en cuanto al cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016 con las Farc, el tema de la corrupción y la participación política, o temas de género y preservación medioambiental que no están en la raíz recurrente de las reivindicaciones de las protestas nacionales durante el siglo xx.

En cierta medida, sin embargo, estas reivindicaciones no son una innovación absoluta del Paro de 2019, debido a que muchas de las mismas se encontraban ya presentes en protestas más sectoriales impulsadas por movimientos sociales específicos o en protestas locales. No obstante, el ámbito nacional y su apuesta desde diversos sectores sociales es un ingrediente que presenta un grado de atención inédito desde la sociedad civil.

DIAGRAMA 3  
 COMPARATIVO DE REIVINDICACIONES SOCIALES PRINCIPALES,  
 REACCIONES GUBERNAMENTALES Y CONTEXTO EN EL SIGLO XX  
 Y EN EL PARO NACIONAL 2019



Fuente: elaboración propia.

Las reivindicaciones sociales son objeto de una respuesta estabilizada por parte de los sucesivos gobiernos a través de medidas de reacción basadas en la fuerza. Esto da cuenta de una respuesta democrática limitada. Si bien el espacio de diálogo nacional que fue abierto en el Paro de 2019 parecía indicar, en un primer momento, algún grado de voluntad de aproximación por parte del Gobierno, dicho espacio resultó infructuoso y fue descartado como escenario de negociación, bajo los argumentos ya vistos del Gobierno, que calificaron las peticiones, según el caso, como *irrealizables*, *innegociables*, *basadas en desinformación*, *muy onerosas* o *inconducentes*. Tanto en la acción como en la reacción, asuntos como el toque de queda simbolizan una incapacidad de traducir el descontento social en una agenda política concreta que permita funcionar como remedio pertinente a los problemas sociales.

El Paro de 2019 muestra un contenido cívico, en tanto no se basó en un solo conglomerado social, sino que los manifestantes provinieron de los más diversos sectores, lo que conllevó a su vez una multiplicidad de reclamaciones. Esta protesta es comparable a las movilizaciones inspiradas en una ciudadanía indignada, que según Pablo Gerbaudo<sup>91</sup> se caracterizan por la amplia diversidad en su composición, la multiplicidad de propósitos, la expresión a través de la ocupación del espacio público, la distancia con respecto a líderes de grupos políticos o partidos, el rechazo a una única etiqueta ideológica, el uso de medios sociales como plataformas de movilización, la incorporación de subjetividades que no son tradicionalmente vistas en las protestas, la prevalencia de la no violencia y el énfasis en elementos participatorios que buscan permitir a todos los marchantes movilizar sus exigencias, todo lo cual desemboca en la sensación de que no existe una única agenda.

El hecho de que las protestas no tuvieran en un principio una agenda fija y un liderazgo único no implicó debilidad, sino que brindó una amplitud en la convocatoria y permitió mirar una serie de reivindicaciones sociales de diversos actores y sectores sociales que expresaban el inconformismo con la situación social del país. Reivindicaciones en torno a la desigualdad social, el sistema de seguridad social, la educación, el arte y la cultura, la

---

91 GERBAUDO, P. *The Mask and the Flag: Populism, Citizenism, and Global Protest*, Oxford University Press, 2017.

implementación de los Acuerdos de Paz, la corrupción, la continuación de la guerra, el asesinato de líderes y lideresas sociales estuvieron en el centro del ambiente de indignación generalizado que se canalizó en las protestas y poco a poco se fue multiplicando. Los manifestantes, aunque con agendas diferentes y objetivos de reivindicación separados, no se percibieron a sí mismos como incompatibles. Esto los hizo convivir alrededor de una serie de reclamos que pocas veces se habían convertido en manifestaciones populares de una forma tan clara, contundente y sostenida.

La amplitud de las reclamaciones que logran ser articuladas y puestas al servicio de la movilización permite prever una ampliación reivindicativa. Ya no se trata entonces, sencillamente, de reclamaciones laborales, sino de políticas de igualdad y equidad de los más variados sectores y tendencias sociales. El Paro Nacional de 2019 muestra un acumulado de descontentos sociales frente a los más variados derechos sociales y civiles. Esta diversidad de reivindicaciones que tuvo un poder conglomerador importante y que masificó las protestas de una forma notable, sin embargo, restó contundencia a la hora de la negociación de las peticiones. Después de la negociación, a través del denominado “Diálogo Nacional”, el Gobierno indicó que muchas de las reivindicaciones del movimiento expresadas en el pliego de peticiones no eran de competencia del ejecutivo, motivo por el cual no podía tomar ninguna medida al respecto.

Con estos indicadores se puede hacer un análisis cualitativo de la democracia colombiana en tanto existe un indicador de un estrechamiento de las posibilidades de reivindicación social y una multiplicación de las capacidades de interacción entre movimientos sociales y la ciudadanía encontrando una sintonía en las necesidades sociales que es muestra de las carencias en la vigencia de los derechos y, por lo tanto, en un déficit democrático. Cuando la ciudadanía se congrega para pedir por una auténtica democracia, se avizora una fuerte dificultad en el sostenimiento de las condiciones políticas que están en la base de la democracia: los derechos y la justicia social.

Los hechos de la movilización tuvieron un contraste social material, y también simbólico, en las medidas de aislamiento tomadas por el país con ocasión de la crisis sanitaria causada por el Covid-19. A raíz del nuevo coronavirus se ha creado una situación de inmovilización social. El aislamiento ha afectado la capacidad de movilización ciudadana, lo que en ocasiones ha implicado aplazar las reclamaciones sociales que la motivaban. Muchas de las

reivindicaciones que perseguían los movimientos tenían un escenario vital que eran las calles, sin el cual han perdido oxígeno, aunque no fundamento.

No solo en Colombia, sino en el mundo, los estados de excepción generaron una fuerte limitación de la posibilidad de manifestarse y de protestar. El hecho de que la protesta de 2019 que convocó a los más diversos sectores que se movilizaron en las calles tuviera como consecutivo histórico una medida de sanidad basada en el aislamiento representa un contraste notable frente al ejercicio o a la posibilidad de ejercicio de la protesta. Las manifestaciones, sin embargo, no han sido un asunto relegado durante el confinamiento. ¿Qué vías encontrará el descontento social para manifestarse en la sociedad? La imagen de una olla a presión en un contexto de precariedades acumuladas es pertinente.

La exigente situación social del país ha dado paso a que en ciudades como Bogotá se hayan presentado concentraciones de protesta por asuntos como la falta de acceso a elementos de supervivencia básicos como la comida. El hambre, simbolizada con trapos rojos colgados en las ventanas, fue uno de los principales reclamos durante el confinamiento. Esto llevó a la gente a concentrarse para exigir que se cumpliera con la entrega de mercados prometidos desde el orden nacional y distrital en la capital de la República. De cierta forma, al revisar las reivindicaciones del movimiento de 2019 y contrastarlas con las concentraciones esporádicas durante el confinamiento, se puede apreciar un retroceso social radical, pues los reclamos en cuanto a derechos como la educación y la accesibilidad a servicios públicos, así como la implementación del Acuerdo de Paz, no existen en este tipo de concentraciones: solo la necesidad vital por tener acceso a servicios básicos de salud y a alimentos.

El escenario poscrisis sanitaria, con una gran precariedad laboral, económica, cultural y social instaladas, traerá nuevas olas de protestas sociales en un ambiente aún más precarizado. La relevancia de estudiar las protestas sociales de 2019 en este momento histórico no se limita a la pertinencia de establecer las características de una manifestación política prominente para el siglo XXI, sino que tiene una proyección de actualidad frente a la crisis sanitaria. El acortamiento de las libertades públicas a través de medidas de estados de excepción trae aparejada la restricción de las condiciones de vida de las comunidades y aumenta las probabilidades de volcamientos populares para plantear exigencias respecto de los derechos básicos.

REFERENCIAS

- Agencia de Información Laboral – AIL. “El Paro Nacional del 21 de noviembre será contra las reformas laboral y pensional que anunció el Gobierno”, 2019. Disponible en: <http://ail.ens.org.co/noticias/el-paro-nacional-el-21-de-noviembre-sera-contra-las-reformas-laboral-y-pensional-que-anuncio-el-gobierno/>
- Agencia de Información Laboral – AIL. “El Paro Nacional: triunfo de la democracia y derrota del autoritarismo”, 2019. Disponible en: <http://ail.ens.org.co/opinion/el-paro-nacional-triunfo-de-la-democracia-y-derrota-del-autoritarismo/>
- Agencia de Información Laboral – AIL. “Estas son las actividades programadas por el Comité Nacional del Paro”, 2019. Disponible en: <http://ail.ens.org.co/noticias/estas-son-las-actividades-programadas-por-el-comite-nacional-del-paro/>
- AGUILERA, M. “Caída de Rojas Pinilla: 10 de mayo de 1957”, *Revista Credencial*. Disponible en: <http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/caida-de-rojas-pinilla-10-de-mayo-de-1957>
- ALVARADO, SINAR. “Colombia, el país de las urgencias postergadas”, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/11/27/espanol/opinion/colombia-paro-dilan-cruz.html>
- BBC. “Paro en Colombia: por qué han sido tan pacíficas las protestas (y qué tiene que ver el acuerdo de paz firmado con las FARC)”, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50674831>
- BBC. “Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico”, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>
- BBC. “Protestas en Colombia: Duque saca el ejército a la calle y llama a una ‘conversación nacional’”, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50511211>
- BluRadio. “Paro nacional deja 10 policías heridos, 34 intervenciones del Esmad y 94 conducciones”, 2020. Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/paro-nacional-deja-10-policias-heridos-34-intervenciones-del-esmad-y-94-conducciones-239112-ic435>

- CABALLERO, A. *Historia de Colombia y sus oligarquías (1498-2017)*. Disponible en: <https://bibliotecanacional.gov.co/es-co/proyectos-digitales/historia-de-colombia/libro/capitulo11.html>
- Comité Nacional de Paro. “Declaración del Comité Nacional de Paro”, 2019. Disponible en: <http://www.paronacional.com/declaracion-del-comite-nacional-de-paro/>
- Comité Nacional del Paro. Disponible en: <http://www.paronacional.com/inicia-encuentro-nacional-de-organizaciones-que-siguen-en-paro-nacional/>
- CUT. “Declaración Política Junta Nacional de la CUT”, 3 y 4 de octubre, 2019. Disponible en: <https://cut.org.co/declaracion-politica-junta-nacional-de-la-cut-3-y-4-de-octubre-2019/>
- Defensoría del Pueblo. Informe sobre la tendencia de las protestas y manifestaciones sociales y alertas de conflictividad social. Cuarto trimestre, 2019.
- DIAGO, C. A. A.; OSORIO, O. J. C. y VILLALOBOS, H. A. C. *Mataron a Gaitán: 60 años*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- DIANI, M. “The concept of social movement”, *The Sociological Review*, 40, 1, 1992, p. 1-25.
- Dinero. “¿Qué es la Holding Financiera estatal y por qué causa tanta polémica?”, 2019. Disponible en: <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-es-la-holding-financiera-estatal/279536>
- Dinero. “El paro nacional: ¿alguien tiene la razón?”, 2019. Disponible en: <https://www.dinero.com/opinion/articulo/analisis-paro-nacional-de-colombia-2019/279896>
- El Comité del Paro. “Agenda del Comité Nacional de Paro con Presidencia de la República”, 2019. Disponible en: <http://www.paronacional.com/agenda-del-comite-nacional-de-paro-con-presidencia-de-la-republica/>
- El Espectador. “Así transcurre el toque de queda en Bogotá”, 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/asi-transcurre-el-toque-de-queda-en-bogota-articulo-892420>
- El Espectador. “Con Mario Téllez ya son 200 los excombatientes asesinados, según Farc”, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/farc-denuncia-que-200-excombatientes-han-sido-asesinados/>

El Espectador. “Gobierno considera inviables 19% de las peticiones del Comité del Paro”, 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-considera-inviales-19-de-las-peticiones-del-comite-del-paro-articulo-901357>

El Heraldo. “En dos semanas vuelven a la mesa Gobierno y Comité del Paro”, 2020. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/en-dos-semanas-vuelven-la-mesa-gobierno-y-comite-del-paro-691849>

El Nuevo Siglo. “Hay peticiones del paro que son inviables: Duque”, 2020. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/01-2020-hay-peticiones-del-paro-que-son-inviales-duque>

El Pacifista. “Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia”, 2016. Disponible en: <https://pacifista.tv/notas/asi-fue-el-paro-de-1977-el-mas-grande-y-violento-de-la-historia-de-colombia/>

El Tiempo. “Clave 1929, la pugna entre los gerentes y el alcalde”, 1991. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-151733>

El Tiempo. “El mensaje de Duque tras el paro”, 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EQmltGTIxu4>

El Tiempo. “Vea en video los rostros de los vándalos que opacaron jornada”, 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/paro-nacional-balance-de-las-manifestaciones-disturbios-353774>

El Universal. “No puede haber ultimátum al presidente Duque”, 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.co/colombia/no-puede-haber-ultimatum-al-presidente-duque-XF2106176>

FOMINAYA, C. F. *Social Movements and Globalization: How Protests, Occupations and Uprisings Are Changing the World*, Macmillan International Higher Education, 2014.

France24. “Colombia: Duque criticó uso de ‘escudos humanos’, pero no lamentó muerte de niños en bombardeo”, 2019. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20191107-colombia-duque-matanza-menores-militares>

GAITÁN, J. E. *El debate sobre las bananeras*, Bogotá, Centro Gaitán, 1988.

GAITÁN, J. E. *Oración por la paz*, 1948.

- GERBAUDO, P. *The Mask and the Flag: Populism, Citizenism, and Global Protest*, Oxford University Press, 2017.
- GOODWIN, J. y JASPER, J. M. “Emotions and social movements”, en *Handbook of the Sociology of Emotions*, Boston, Springer, 2006, p. 611-635.
- Human Rights Watch. “Colombia: abusos policiales en el contexto de manifestaciones multitudinarias”, 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/10/colombia-abusos-policiales-en-el-contexto-de-manifestaciones-multitudinarias>
- Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Doc. A/HRC/43/3Add.3, par. 89
- La FM. “Encapuchados están recibiendo hasta \$6 millones diarios: general Atehortúa”, 2019. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/judicial/encapuchados-estan-recibiendo-hasta-6-millones-diarios-general-atehortua>
- MACHADO, F.; SCARTASCINI, C. y TOMMASI, M. “Political institutions and street protests in Latin America”, *Journal of Conflict Resolution*, 55, 3, 2011, p. 340-365. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002711400864>
- Noticias Caracol. “Si hay ciudadanos con problemas, hay que escuchar con humildad: Duque sobre paro nacional”, 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tFQ8cKDuoPg>
- OACNUDH. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Doc. A/HRC/43/3Add.3, 2020.
- ORTIZ, I.; BURKE, S.; BERRADA, M. y CORTÉS, H. *World Protests 2006-2013*, Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung, New York Working Paper, 2013.
- RCN Radio. “Policía denuncia complot del ELN y disidencias para generar caos en protestas”, 2019. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/politica/policia-denuncia-complot-del-eln-y-disidencias-para-generar-caos-en-protestas>
- RCN. “Llamado de atención a habitantes de Soledad que no acataron toque de queda”, 2020. Disponible en: <https://noticias.canalrcn.com/nacional/llamado-de-atencion-habitantes-de-soledad-que-no-acataron-toque-de-queda-356460>
- RODRÍGUEZ, E. C. “El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación”, *Jurídicas CUC*, 12, 1, 2016, p. 31-66.

- SANTOS, ENRIQUE. “Los árboles de ‘la dictadura’ han ocultado el bosque frondoso de progreso y de paz que hubo en la administración Reyes”, Banrepcultural. Disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-175/el-quinquenio-de-la-modernizacion>
- Semana. “Grandes marchas y paros en la historia de Colombia”, 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/grandes-marchas-y-paros-en-la-historia-de-colombia-a-proposito-del-paro-nacional/641111>
- Semana. “Uribe dice que el paro nacional hace parte de un ‘plan de desestabilización’”, 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alvaro-uribe-paro-nacional-del-21-de-noviembre-es-un-plan-de-desestabilizacion/639419>
- TARAZONA, Á. A. *Memorias de una época: el movimiento estudiantil en Colombia en los años sesenta y setenta del siglo XX*, Universidad Industrial de Santander, 2016.
- TARROW, S. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Nueva York, 1998.
- TILLY, C. y WOOD, L. *Los movimientos sociales: 1768-2008*, Barcelona, Crítica, 2009.
- Uniminuto Radio. “En memoria del estudiante caído y revolucionario”, 2018. Disponible en: <https://www.uniminutoradio.com.co/en-memoria-del-estudiante-caido-y-revolucionario/>
- VARGAS LLERAS, G. “La agenda del Caguán recargada”, 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/la-agenda-del-caguan-recargada-columna-de-german-vargas-lleras-455340>
- VEGA CANTOR, R. “Conflicto petrolero en Barrancabermeja en 1977: ‘no fue una huelga, fue una guerra’”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 35, 2008, p. 247-276.
- VELANDIA, M. C. G. “40 años del Paro Cívico Nacional”, *Cien días vistos por CINEP*, n.º 91, 2017, 19.

CAPÍTULO VI

HÉCTOR VARGAS VACA\*

*La participación democrática en los Objetivos  
de Desarrollo Sostenible (ODS), Agenda 2030*



## RESUMEN

Los ODS parten de la identificación de problemas comunes globales, que no afectan a cada Estado por separado, como la pobreza o la desigualdad entre hombres y mujeres, cuestiones que algunos padecen con menor o mayor intensidad, sino que afectan al planeta en su conjunto, como la sostenibilidad ambiental. Por consiguiente, resultaría muy positivo proponerse contenerlos, solucionarlos o erradicarlos de manera conjunta.

La estrategia para la solución de estos problemas identificados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es una agenda con resultados concretos, financiables y medibles periódicamente hasta el año 2030. Ahora bien, para alcanzar el cumplimiento de cada uno de los ODS el sistema de Naciones Unidas es consciente de que no bastan la declaraciones de buenas intenciones y la voluntad de los países involucrados, pues resulta indispensable convocar a los sectores de la sociedad civil e incluir las iniciativas privadas.

Este trabajo examina esa participación de los ciudadanos, especialmente en el ámbito de decisión local, si puede considerarse con rigor una participación democrática, donde el ODS es discutido o priorizado, si en él intervienen los partidos con sus propuestas políticas y de gobierno, si se construyen planes de desarrollo locales con intervención ciudadana, o si, por el contrario, se trata de otra fórmula hegemónica, de otra experiencia tecnocrática carente de deliberación.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, participación, deliberación, desarrollo sostenible, políticas públicas, tecnocracia.

---

\* Docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia y miembro de la línea de investigación en sociología jurídica “Reivindicaciones sociales y Derecho”. Doctor en estudios de Paz, Conflicto y Democracia de la Universidad de Granada; especialista en Resolución de Conflictos y abogado de la Universidad Externado de Colombia. Contacto: [hector.vargas@uexternado.edu.co](mailto:hector.vargas@uexternado.edu.co)

## ABSTRACT

The starting point of the Sustainable Development Goals (SDGs) is the identification of common global problems, whose solution does not only concern each State in issues such as poverty or inequality between men and women, (which affects some of them with lower or higher intensity) but also affects the planet as a whole in its environmental sustainability. Therefore, it is necessary to make a proposition in order to eradicate, reduce and solve these problems together. The strategy for the solution of these identified issues in the SDGs, is to have an agenda that sets concrete results, which can be financed and measured periodically until 2030, to achieve compliance with each of the SDGs. The United Nations system is aware that Declarations of good intentions and the will of the countries involved are not enough; it must also work along sectors of the civil society, including private initiatives.

This work consists of a review of the participation of citizens, especially in the aspect of local decision making. This is achieved through the examination of how democratic participation can be rigorously considered when the SDGs are discussed or prioritized – through the parties intervention with their political and government proposals–, to eventually argument if the local development plans are indeed built with citizens participation or these are another hegemonic formula, a technocratic experience devoid of deliberation.

## KEYWORDS

Democracy, participation, deliberation, sustainable development, public policy, technocracy.

## SUMARIO

Introducción. 1. Problemas identificados por organismos internacionales de gobernanza global. 2. Características de una agenda global para el desarrollo sostenible. 3. Agenda para el desarrollo sostenible en el orden interno. 4. Desarrollo sostenible y participación democrática. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

El sistema de Naciones Unidas, en un esfuerzo por mejorar la gobernanza global, propone a los países miembros compartir una serie de metas comunes que permitan medir los resultados en todas las áreas del desarrollo. La Agenda 2030 contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y es la subsiguiente estrategia de medición de logros alcanzados en los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a 2015.

La metodología para el análisis de los ODS aquí presentada, parte de una revisión general, especialmente de las fuentes de las Naciones Unidas y de literatura académica latinoamericana, y hace el examen de la experiencia de Colombia, en particular de los instrumentos de planeación, para comprobar cómo se concretan las acciones en el territorio y determinar características de esa participación democrática.

Las preguntas que se quiere resolver son: ¿cuál es el tipo de situaciones identificadas o priorizadas por las Naciones Unidas y los Estados parte?, ¿cómo funciona la estrategia de implementación o institucionalización de los ODS?, ¿hay elementos de democracia en la construcción de los ODS?

El trabajo presenta, en su primera parte, una síntesis de problemas identificados por organismos internacionales de gobernanza global, características comunes y las razones por las que los Estados no los pueden resolver. En la segunda parte explora la definición de desarrollo sostenible, identifica los elementos de la agenda global y señala el reto de la gobernanza global para lograr objetivos comunes. La tercera parte del análisis explora cómo es el desarrollo de la agenda en el orden interno, por medio del estudio de los instrumentos de planeación y de la explicación de la importancia de las políticas públicas como metodología de adaptación, hasta presentar una experiencia municipal exitosa. Para terminar, en la cuarta parte hace una reflexión sobre los elementos de participación democrática presentes en todo el proceso y sus déficits.

Este estudio permite concluir que la Agenda 2030 está estructurada desde un potente desarrollo técnico de medición cualitativa y cuantitativa que puede por sí mismo producir resultados básicos. Existen buenas prácticas, como las del municipio de Tarso, en Antioquia, pero no son la generalidad;

los ODS, con un esfuerzo de concertación deliberativo, pueden producir importantes competencias aumentadas en materia de democratización y desarrollo sostenible.

#### I. PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES DE GOBERNANZA GLOBAL

El planeta, como lo disfrutaron nuestros antepasados, tiene los años contados. La novedad es que ahora se dispone de medios tecnológicos para la medición del volumen del desastre natural, las anomalías de las organizaciones de las sociedades y los impactos económicos globales. Estos permiten identificar cuatro problemas que se han acentuado entre los años 2015 y 2020, a saber: el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la desigualdad y el aumento de desechos, residuos y basuras<sup>1</sup>.

En esa vía el documento “Los retos para 2030”, publicado por el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) en 2018, identifica una serie de situaciones estructurales de orden económico, social y ambiental, y está basado en estudios realizados por diferentes organizaciones e instituciones del Estado, organismos multilaterales y no gubernamentales. En criterio de las Naciones Unidas, estos “retos” afectan el desarrollo sostenible de la humanidad. Veamos algunos de ellos<sup>2</sup>.

#### – Aspectos económicos y sociales

Es preciso señalar ante todo la fragilidad de muchos hogares que antes tenían un ingreso y que ahora han caído en situación de pobreza, la cual se presenta de manera desigual y castiga a algunas regiones con mayor severidad. Un cuarto de la población de Colombia, el 26,9 %, equivalente a 12,8 millones

---

1 Según el GSDR (Reporte Global de Desarrollo Sostenible) n.º 209, un análisis de los primeros 5 años de implementación de los ODS da cuenta de que hay cosas en las que hemos avanzado, hay otras metas en las que no tanto, pero hay cuatro temas en los que hemos retrocedido en comparación con los ODM 2015.

2 HERRERO, M. S. y HERRERA, F. “ODS en Colombia: los retos para 2030”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 2018, p. 1-74.

de personas, padece pobreza monetaria. De estas, 3,5 millones están en pobreza extrema, y generalmente coinciden con la población indígena, afro, rural o desplazada; pero los impactos más relevantes los sufren los niños.

La seguridad alimentaria se encuentra en riesgo. La FAO, en su medición de 2016, encontró que 3,4 millones de personas se encuentran subalimentadas. La Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) de 2015 identifica una buena parte de la niñez desnutrida y a la vez un incremento de la obesidad en Colombia. Entre la población indígena, el retraso en talla es del 29,6 % y en peso del 14,1 %, y el indicador de desnutrición señala que la tasa de mortalidad oscila entre 6 y 9 por cada 100.000 habitantes, presentándose la tasa más alta en comunidades rurales indígenas. Esta fragilidad en el sector rural se ve reflejada en la baja producción agrícola, pues equivalente a solo el 6.7 % del PIB.

Se ufana el sector salud de tener una cobertura del 95 % de la población asegurada, de que los trabajadores pueden asegurar a su grupo familiar y de que hay presencia sanitaria en todo el país. Sin embargo, el mundo entero desconoce la letalidad del coronavirus y los déficits que va a producir en materia de salud, lo que afectará otros indicadores. Hay una elevada tasa de mortalidad materna, que se acentúa entre la población indígena y afro, y el embarazo adolescente, aunque tiende a disminuir, sigue siendo muy alto, con una tasa del 17.4 %, equivalente 132.430 nacimientos.

Se incrementó el contagio de VIH en hombres, y la malaria y las enfermedades tropicales no se encuentran controladas; por su parte, las enfermedades crónicas no muestran descenso, por el contrario, van en aumento, con 150 muertes por cada 100.000 habitantes, sin contar ahora las muertes por Covid-19.

La seguridad vial es objeto de preocupación, y es contemplada por los ODS, pues las infracciones son causantes de 6.200 accidentes mortales al año; en 2017 se produjeron 3.237 decesos en los que estuvieron involucradas motocicletas. Por otra parte, se nota un aumento de los suicidios, especialmente en hombres jóvenes entre 15 y 29 años, con preponderancia en población indígena, por causas como conflictos emocionales, enfermedades físicas, psicológicas y problemas económicos.

A pesar del aumento de las capacidades en educación, no tiene acceso el 51 % de la población de primera infancia, el 22 % de personas que deberían estar en educación media, y el 62 % no accede a educación superior

o terciaria, según la encuesta de calidad de vida del DANE 2017. Se requiere que la mayor parte de la población mejore el promedio de años recibiendo educación, pasando de 9 a 12-14 años para lograr reducir la probabilidad de ser pobre, según cálculos de la CEPAL en 2016.

La deuda social y laboral con las mujeres es escandalosa. Aunque estas son mayoría en todas las etapas de la educación, son minoría en términos de ocupación laboral (su cifra de desempleo es casi el doble que la de los hombres) y tienen peor remuneración, además de que dedican el triple de tiempo al cuidado del hogar. Son víctimas de violencia en el hogar y de delitos sexuales en el curso de la infancia y la adolescencia.

En relación directa con el objetivo del presente trabajo, la participación y representación democrática de la mujer en la toma de decisiones es mínima, y, comparado con la región, Colombia ocupa el puesto 22 entre 35 naciones en materia de representación política en el Congreso, según estudio del Foro Económico Mundial de 2016.

El problema del agua para consumo humano está pendiente, pues aunque hay una cobertura del 92,3 % de la población (Latinoamérica tiene un promedio del 94 %) el servicio no es continuo y no es de calidad (el 84 % de los acueductos suministran agua no del todo potable), lo que supone una correlación entre saneamiento básico, salud y pobreza, especialmente en áreas rurales. De otro lado, el uso del agua para actividades distintas del consumo humano, como las energéticas o agroindustriales, demuestra que no se tienen en cuenta los ciclos hídricos y que este recurso se utiliza sin control y en exceso.

El servicio de energía eléctrica es muy dependiente de un esquema de negocio privado, basado en suministro de energía interconectada y en algunos sectores deficientemente prestado, en especial en la zona del Caribe. Todo el país depende de hidroeléctricas, y aunque se ha impulsado la transición energética, especialmente hacia energías renovables no convencionales, es un hecho que el 48 % de los hogares rurales cocina aún con leña, lo que demuestra que la autonomía y la sostenibilidad energéticas presentan dificultades.

A pesar de las cifras optimistas en relación con el crecimiento económico, la mitad de los trabajadores en Colombia están en la informalidad, y la fragilidad de esta situación quedó demostrada con la pandemia del Covid 19. Pero aun las personas con empleos formales tienen dificultades para identificar y reivindicar sus derechos, romper con la precarización y acceder a operadores jurídicos especializados. Según la Escuela Nacional Sindical, el de sus líderes

se viene reduciendo en la última década, pero aún persisten dificultades en lo que concierne al ejercicio del derecho de asociación sindical.

La afiliación a los sistemas de seguridad social muestra enormes desigualdades entre el sector rural, principalmente cubierto por el régimen subsidiado (aunque referido solo al 33,4 % de los hogares), y el sector urbano, donde predomina el régimen contributivo que depende del empleo (cubriendo apenas el 41 % de los hogares). El 80 % de ese empleo depende de pequeñas y medianas empresas que contribuyen al 40 % del PIB.

Son la pequeña y la mediana empresa el renglón de la economía que más produce empleo, pero este es el renglón que el Estado menos impulsa con políticas de crédito y bajas tasas de interés, pues los esquemas del negocio bancario son privados, y tampoco influye de manera suficiente en la disminución de costos de las cadenas de valor mediante la construcción de vías y puertos, etc.

Los efectos de la desigualdad sobre otros problemas estructurales son visibles: entre hombre y mujeres, entre la ruralidad y las zonas urbanas, o en la esperanza de vida, por ejemplo, son evidentes. Según el coeficiente de Gini, en 15 años Colombia logró bajar 7,9 puntos en la medición (49,7 en 2019), pero los demás países han avanzado mucho más y somos el segundo país más desigual de la región después de Brasil.

Migración, desplazamiento y refugio hacen parte de los fenómenos sociales que se presentan. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia estima que en el mundo hay 4,7 millones de connacionales, algunos de ellos, talentos fugados por razones económicas, muchos otros, emigrados también por razones económicas o por las circunstancias del conflicto armado. El factor positivo de esta diáspora es el ingreso de divisas, pero estas se destinan al consumo de los hogares y no en al fortalecimiento o el aprovechamiento de transferencia de tecnología al país.

El desplazamiento interno es una constante histórica, y durante el siglo pasado se caracterizó por realizarse a partir de zonas de latifundio como Córdoba, Tolima o Meta, hacia zonas marginales o selváticas; hoy en día se produce desde zonas rurales hacia cinturones de miseria en las ciudades. La cifra de los desplazados internos desde 1985 se calcula en 8 millones<sup>3</sup>.

---

3 Unidad de Víctimas. Registro Único de Víctimas. 2020. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Colombia es tanto expulsor como receptor de refugiados, principalmente a través de sus fronteras con Venezuela y Ecuador. Según registro de ACNUR, es el país que más refugiados registra en la zona, y esta presencia de migrantes impacta las cifras de desarrollo de diferentes formas, incidiendo en la tasa de desempleo, la productividad y la seguridad, entre otros.

#### – Retos ambientales

Para 2035 el 83 % de la población vivirá en la ciudades, crecimiento que según el DNP se debe a que el campo deja de ser atractivo, pues carece de servicios públicos y la calidad de vida es menor. Ahora bien, este impacto producido por la pobreza y el conflicto armado hace que las ciudades no tengan la capacidad para ofrecer servicios, salud o educación suficientes, y que aumenten los niveles de segregación socioeconómica, espacial y de equidad<sup>4</sup>. La reorganización de las ciudades se comienza a corregir por medio de los planes de ordenamiento territorial (POT), pero lo cierto es que la negligencia en materia territorial es tal que el 83 % de los mismos están vencidos, lo que hace, entre otras cosas, que no estén delimitadas las áreas de posibles desastres naturales y no se legalicen asentamientos humanos.

Los perjuicios de la densidad poblacional con escaso ordenamiento se ven en el medio ambiente, y en las ciudades se advierten en la calidad del aire, pues la emisión de partículas PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub> supera los niveles máximos recomendados por la OMS<sup>5</sup>. Esto es ocasionado en especial por los automotores y las fábricas. La tasa de reciclaje no supera el 10 % de los residuos sólidos, y tampoco existe un adecuado tratamiento de los residuos tóxicos o peligrosos.

En las zonas no urbanas también hay importantes afecciones; por ejemplo, la explotación de oro legal o ilegal hace que Colombia sea el país con más mercurio liberado al año<sup>6</sup>. La emisión de gases de efecto invernadero en la actividad agropecuaria, la industria y debida a la deforestación es muy

---

4 HERRERO y HERRERA. “ODS en Colombia: los retos para 2030”, cit., p. 48.

5 *Ibíd.*, p. 49.

6 *Ibíd.*, p. 49. GARCÍA C. (ed.). *El Convenio de Minamata. Así actúa Colombia frente al mercurio*, Cali, WWF-Colombia, 2017.

alta y no tiene control. Por otra parte, los habitantes no son conscientes de la responsabilidad que tienen al respecto. Aunque se hacen algunos esfuerzos por preservar los bosques y las áreas protegidas, la deforestación para la transformación en tierras agrícolas y en cultivos ilícitos avanza peligrosamente, afectando 178.697 hectáreas en 2016<sup>[7]</sup>. Se calcula que para el año 2022 se habrán perdido más de 900.000 hectáreas si no se ejerce un control efectivo<sup>8</sup>, y la desprotección de los bosques afecta la biodiversidad de más de 1.350 especies.

Los recursos oceánicos de Colombia, con una extensión de mar de 982.102 Km<sup>2</sup>, no se encuentran aprovechados de manera sostenible ni en beneficio de los habitantes; se ha desprotegido la biodiversidad y cada vez los recursos pesqueros disminuyen más por falta de gestión responsable; de otro lado, en el mar se depositan, sin control, residuos sólidos contaminantes, a lo que se suma la falta de pedagogía respecto de los habitantes de las zonas costeras en cuanto al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos oceánicos.

#### – Funcionamiento institucional

Es una novedad que en 2015 las Naciones Unidas consideraran que dentro del desarrollo sostenible era necesario involucrar el funcionamiento institucional para garantizar paz, seguridad, justicia y buen gobierno, lo cual es lógico, pues de ello dependen indicadores como la tasa de homicidios, que en el caso de Colombia es muy alto comparado con el resto de América Latina. No obstante el intervencionismo en el problema de las drogas, por medio del control de los cultivos ilícitos, subsisten el maltrato, la explotación o trata de niños, la corrupción administrativa, los desequilibrios en la

---

7 HERRERO y HERRERA. “ODS en Colombia: los retos para 2030”, cit., p. 49. GARCÍA (ed.). *El Convenio de Minamata. Así actúa Colombia frente al mercurio*, cit.; *Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017*, Cali, WWF-Colombia.

8 Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - CODS. Alejandro Gaviria, director del CODS, entrevista a Carolina Urrutia Vásquez, integrante del Consejo Nacional de Planeación, s. f. Disponible en: <https://soundcloud.com/user-270251310-75228616>

prestación de servicios de justicia, el anquilosamiento del sistema electoral y su inoperancia para el ejercicio de la democracia participativa.

– Características de los problemas enunciados

Algunos de los problemas expuestos son comunes a todos los Estados, si bien las cifras de Colombia son un poco más altas que en el resto de Latinoamérica. De hecho, se pudo establecer que los aspectos no cumplidos de los ODM 2000–2015 se debieron justamente a factores no medidos, como las violaciones de derechos humanos o la corrupción de los Estados.

A propósito, algunos de estos problemas están relacionados con violaciones a los derechos humanos, y por consiguiente con el incumplimiento de obligaciones internacionales de los Estados. Ante estas graves violaciones el Sistema de las Naciones Unidas contempla mecanismos de cumplimiento de carácter sancionatorio. Sin embargo, esta nueva propuesta de agenda global de desarrollo sostenible cambia la dinámica tradicional del derecho internacional e incentiva a los Estados a trabajar de manera voluntaria.

– Problemas de la globalización

Unas son las soluciones y otras las alternativas para superar estas brechas; la cuestión es que el futuro económico de los Estados no se decide dentro de los mismos, y tampoco por los gobiernos, sino como consecuencia de fenómenos económicos debidos a la globalización, cuyos efectos difícilmente pueden ser objeto de control por parte de los gobiernos o de organismos multilaterales. Igual ocurre en materia ambiental: los problemas oceánicos son comunes, los de cambio climático igual, razón por la que se hace indispensable una solución coordinada.

En el plano interno, debido a la complejidad de estos temas, difícilmente logran ser identificados o percibidos por la ciudadanía como problemas que se pueden solucionar por medio de la democracia representativa. Al respecto, sería importante identificar si algunos de estos temas hacen parte de la agenda de los partidos o son discutidos en el Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos municipales.

Una revisión preliminar a las actividades legislativas, como las de control político del Congreso, dan cuenta de que la agenda legislativa en muy

pocas oportunidades discute este tipo de asuntos<sup>9</sup>, si bien es interés del Programa de las Naciones Unidas que los parlamentos de todo el mundo se involucren en la consecución de los ODS<sup>10</sup>. Lo anterior denota la tendencia a la implementación de los ODS de una manera tecnocrática, como un paquete de medidas aprobado sin deliberación ni discusión democráticas.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE UNA AGENDA GLOBAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Una vez identificados los problemas estructurales, que los informes y documentos oficiales de las Naciones Unidas denominan “desafíos”, y que se ven traducidos en los ODS, ahora corresponde reflexionar sobre la forma como estos problemas se traducen en una agenda y en una serie de instrumentos de planeación internacional, nacional y subnacional.

– ¿Es sostenible el desarrollo?

Dentro de la literatura oficial sobre los ODS no se encuentra un concepto que permita comprender su contenido o su origen; se hace más referencia al desarrollo sostenible como proceso de metas e indicadores, aludiendo a cierto sentido holístico de lo que debe comprender el desarrollo y que se relaciona con aspectos sociales, económicos y ambientales.

La mención de la expresión “desarrollo” aparece en 1986 en los instrumentos de las Naciones Unidas. Así, el artículo 1.1 de la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU lo considera un derecho humano, no entendido como un derecho individual sino como un derecho de los pueblos que se mide por medio de indicadores<sup>11</sup>. El derecho al desarrollo

9 Congreso Visible. Balance de Control Político 2014-2018. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/balance/analysis/>

10 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PDUD. *El rol del parlamento en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una versión adaptada para las Américas y el Caribe*, 2019.

11 FERNÁNDEZ, CARLOS. “Transformaciones del derecho internacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, vol. 32, p. 49-81, p. 12.

es un derecho de carácter finalista, diferente del derecho de los derechos humanos que es un derecho de naturaleza vinculante.

La mención de la expresión “desarrollo sostenible” se encuentra un año después:

El término desarrollo sostenible aparece por primera vez de forma oficial en 1987 en el Informe Brundtland (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987) sobre el futuro del planeta y la relación entre medio ambiente y desarrollo, y se entiende como tal aquel que satisface las necesidades presentes sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades<sup>12</sup>.

Lo sostenible hace referencia a tres dimensiones: la económica, que desde 1973 utiliza elementos de medición de crecimiento y producto interno bruto, pero que en 1990 introduce otros indicadores como el índice de desarrollo humano, donde se incorpora el concepto de desarrollo; la dimensión social, que incorpora el concepto de equidad para involucrar a las generaciones futuras, otras poblaciones excluidas y la equidad entre países<sup>13</sup>; y la dimensión ecológica, que pretende reducir los impactos ambientales producidos por el hombre<sup>14</sup>.

– Gobernar la globalización; el liderazgo de Naciones Unidas

Como se evidenció en la primera parte, en algunas de las consecuencias económicas, sociales y ambientales interviene con fuerza la globalización, la cual es causante de algunos de los desequilibrios mundiales, como la desigualdad o los fenómenos migratorios, entre otros. Entre tanto, la mundialización o universalización como resistencia positiva para organizar la población mundial en torno a principios avanza en medio de la poca voluntad de los Estados y las escasas herramientas coactivas, en especial frente a sujetos corporativo de carácter privado.

---

12 ARTARÁZ, MIREN. “Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible”, *Revista Ecosistemas*, 2002, vol. 11, n.º 2, p. 1.

13 *Ibíd.*, p. 3.

14 *Ibíd.*, p. 4.

Un internacionalista como Carlos Fernández considera que “[l]a sociedad internacional del siglo XXI debe gestionar el debilitamiento del Estado y la crisis del modelo social, el reforzamiento de la sociedad civil sin causas adecuados de participación”<sup>15</sup>. La ONU no tiene una tarea fácil, pues le corresponde enderezar el rumbo del planeta, con el viento en contra, con el poder del mercado que difícilmente renunciaría a sus utilidades a cambio de nada, y con los Estados que también enfrentan dificultades esenciales respecto del funcionamiento de sus modelos políticos<sup>16</sup>.

Sin embargo, los documentos institucionales analizados demuestran que la ONU ha logrado comprometer a los Estados miembros alrededor de algunas metas:

Luego de tres años de negociaciones, la Agenda de Desarrollo 2030 con sus ODS fue adoptada mediante la Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York. La nueva agenda constituye un conjunto de acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la población desde un enfoque integral que contempla todas las dimensiones del desarrollo, representadas en 17 Objetivos y 169 metas. Esta agenda se construye sobre los ODM y la experiencia ganada por los países en su implementación, extendiendo así lecciones aprendidas y aunando esfuerzos en retos que todavía están pendientes en materia de lucha contra la pobreza, la garantía de derechos y el acceso a bienes públicos<sup>17</sup>.

Conseguir la voluntad de los gobiernos en un acuerdo tan ambicioso resultó posible gracias al trabajo de décadas, por medio de muchas rondas de negociación, nombrando comisiones de expertos. Logrando establecer compromisos internacionales –en este caso no tan vinculantes–. No obstante, quedan preguntas con respecto a los retos que impone la agenda, frente a tres escenarios sobre los cuales se hará referencia en este ensayo: el compromiso de los parlamentos o congresos con la gestión de los ODS, la

---

15 FERNÁNDEZ. “Transformaciones del derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible”, cit., p. 49-81, p. 13 y 15.

16 *Ibíd.*, p. 19.

17 DNP. Documento CONPES. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, 2018, vol. 3918, p. 15.

conciliación con agentes privados y la consulta a los ciudadanos; en últimas, un cuestionamiento al equilibrio entre legitimidad, libertades y democracia.

Es por eso que a continuación se presenta una revisión del contenido de los instrumentos internacionales, con el objeto de conocer qué tienen dispuesto, para luego verificar en los instrumentos nacionales y subnacionales cuánto de esto existe:

–La Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Esta resolución del 21 de octubre de 2015<sup>[18]</sup> tiene sus antecedentes en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en 2002, y luego en 2010, con la realización de Río + 20, se establecieron dos temas para la conferencia: el marco institucional para el desarrollo sostenible y la “economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”<sup>19</sup>.

Desde el año 2000, con el impulso de los ODM, Colombia participa de manera activa en la construcción de metas globales, y en la Conferencia de Río + 20, en 2012, participó en las discusiones. Justamente en las observaciones o evaluación de los anteriores ODM se evidenciaron las limitaciones en la participación de la sociedad civil, incluido el sector privado<sup>20</sup>, y la falta de claridad en la financiación de las metas, elementos que dieron pie a negociar con los demás Estados esta nueva agenda.

Para algunos analistas del derecho internacional, los ODS representan un reto; para otros, son una expresión de democracia abierta o democracia global. Quienes los consideran un reto manifiestan que el concepto de desarrollo sostenible sufre una especie de estrangulamiento donde se pueden

18 Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

19 CEPAL. Acerca de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible>

20 Departamento Nacional de Planeación - DNP. Documento CONPES. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, 2018, cit., p. 30.

incluir muchos otros aspectos que en efecto son un problema global mas no de desarrollo sostenible.

Por ejemplo, la excesiva explotación de los recursos finitos del planeta o el desmedido crecimiento económico son cuestiones que desde la comunidad internacional se busca contener, pero suponen el consenso con muchos más actores. De ahí que el llamado al sector privado sea crucial; el hecho es que, aunque ya se venía trabajado con este sector en otras agendas, de las 169 metas, al menos 88 dependen de la concertación público-privada.

Esta resolución de la ONU no tiene carácter vinculante o sancionatorio para los Estados, por el contrario, la participación es voluntaria, pero este hecho no ha significado un inconveniente pues todos los países miembros se han comprometido (si bien algunos con menor interés) y existe un espacio de seguimiento y evaluación, que es el Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés)<sup>21</sup>.

Otra novedad que implican los ODS son las variaciones que tendrá la cooperación y los apoyos Norte-Sur y Sur-Sur, sumado al hecho de que en el caso de Colombia, que tradicionalmente había sido beneficiaria de la cooperación internacional, sus indicadores de crecimiento (que demuestran que ha alcanzado niveles de renta media) implican que en el futuro tenga que cumplir sus metas con recursos propios<sup>22</sup>.

#### – Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La resolución recoge en estos objetivos los temas centrales que le propone a cada Estado para que tome las medidas suficientes para lograr las metas de desarrollo sostenible.

---

21 Véanse los informes del CEPEI. Disponibles en: <http://cepei.org/documents/covid-19-la-importancia-de-la-reunion-del-foro-politico-de-alto-nivel-de-las-naciones-unidas-en-tiempos-de-pandemia/>

22 Véase la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA). Disponible en: <http://cepei.org/home/principales-agenda-globales-del-desarrollo-sostenible/>

| Objetivos de Desarrollo Sostenible   |
|--|
| Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo  |
| Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible  |
| Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades   |
| Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos   |
| Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas   |
| Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos  |
| Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos  |
| Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos  |
| Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación  |
| Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos  |
| Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles   |
| Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles  |
| Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos  |
| Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible  |
| Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad |
| Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas                                     |
| Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible  |

Los objetivos relacionan 169 metas con indicadores claros de cumplimiento. En relación con las metas asociadas a la participación democrática se destacan las siguientes:

Meta 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública

Indicador 5.5. Proporción de mujeres de 15 a 49 años de edad que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva

Meta 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública

Indicador 5.5.2. Proporción de mujeres en cargos directivos

Meta 6.b. Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento

Indicador 6.b.1. Porcentaje de dependencias administrativas locales con políticas y procedimientos operacionales establecidos para la participación de las comunidades locales en la ordenación del agua y el saneamiento

Meta 11.3. De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países

Indicador 11.3.2. Porcentaje de ciudades con una estructura de participación directa de la sociedad civil en la planificación y la gestión urbanas que opera regular y democráticamente

Meta 15.6. Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente

Indicador 15.6.1. Número de países que han adoptado marcos legislativos, administrativos y de políticas para asegurar la distribución justa y equitativa de los beneficios

Meta 16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

Indicador 16.6.1. Gastos primarios del gobierno como porcentaje del presupuesto aprobado original, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares)

Meta 16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades

Indicador 16.7.1. Proporciones de posiciones (por grupo de edad, sexo, personas con discapacidad y grupos de población) en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales y locales, administración pública, poder judicial), en comparación con las distribuciones nacionales

Meta 16.8. Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial

Indicador 16.8.1. Porcentaje de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en las organizaciones internacionales

Meta 17.17. Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas

Indicador 17.17.1. Suma en dólares de los Estados Unidos comprometida para asociaciones público-privadas y asociaciones con la sociedad civil

Fuente: Indicadores Globales para el seguimiento a los ODS. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Indicadores\\_Globales\\_ODS\\_oficial.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Indicadores_Globales_ODS_oficial.pdf)

Aunque, como se verá más adelante, todos los indicadores exigen participación de la ciudadanía para discutir la forma como serán apropiados en el nivel subnacional, los seleccionados en este aparte exigen mayor deliberación en los escenarios de decisión.

– Disposiciones sobre la implementación de los ODS

La Resolución A/RES/70/1 de la ONU<sup>23</sup> reconoce el crecimiento económico inclusivo, vital para el cumplimiento y financiamiento de las metas, como

---

23 Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cit., 74.

también la necesidad de promover la participación y activar relaciones comerciales con países de ingreso más bajo, los que no tienen litorales y los pequeños Estado insulares. Para la creación de capacidad, promueve las relaciones de equidad entre Estados, incluso mediante cooperación triangular<sup>24</sup>.

Involucra en el numeral 45 la necesidad de los parlamentos nacionales para tres cuestiones específicamente: aprobar legislación relacionada con los objetivos, aprobar los presupuestos y rendir cuentas; no se menciona nada específico sobre la deliberación de las metas ni sobre el control político al ejecutivo en el desempeño de la agenda. En relación con la ejecución de la agenda mediante el desarrollo de políticas públicas, la resolución solamente hace mención a ello en el numeral 66, donde la considera esencial junto con la movilización y utilización eficaz de recursos.

Para el seguimiento y examen propone unos principios; el primero de ellos es el carácter voluntario, la necesidad de integrar información por medio de indicadores únicos, permitiendo que exista participación sin exclusiones y, por el contrario, afirmando que se debe tener en cuenta ante todo a los habitantes más rezagados<sup>25</sup>.

En síntesis, sobre la resolución de creación de la Agenda 2030 para el cumplimiento de los ODS cabe decir que estas apuestas tan ambiciosas son un logro de los Estados y resultan novedosas como medio voluntario de trabajo. Si se juntan los tiempos de las dos agendas: 15 años de ODM y 15 de ODS, se concluye que se establece una planeación para trabajar a largo plazo, durante 30 años, por el cumplimiento de metas mundiales, algo no habitual en los esquemas del derecho internacional<sup>26</sup>.

El 15 de octubre de 2019 la Asamblea General, en el Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, hizo suya la declaración política 74/4, “Avanzando hacia un decenio de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible”, declaración que renueva el compromiso adquirido hace 5 años.

---

24 Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 17.9.

25 Organización de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 17.9.

26 FERNÁNDEZ. “Transformaciones del derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible”, cit., p. 49-81.

La resolución hace énfasis en la inversión de recursos, especialmente tecnológicos, en la concertación con la sociedad civil y el sector privado; pero especialmente en reforzar las instituciones para que los procesos decisorios sean flexibles, inclusivos, participativos y representativos<sup>27</sup>.

### 3. AGENDA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ORDEN INTERNO

El Departamento Nacional de Planeación es el responsable de la estrategia de alistamiento institucional para incorporar los ODS en todo el Estado por medio de políticas públicas, planes, programas, así como de monitoreo, seguimiento y evaluación<sup>28</sup>. Los ODS son articuladores de otras agendas de desarrollo internacional y de las agendas nacionales regionales.

– ¿Cómo se adapta la agenda global en la agenda nacional?

En febrero de 2016 la Nación tenía lista la propuesta de inclusión de los ODS en los planes de desarrollo territorial (PDT)<sup>29</sup>, y se encargó de que todas las gobernaciones y alcaldes recibieran la información técnica para incluir los ODS dentro de sus estrategias de planeación:

---

27 Organización de las Naciones Unidas. Res/74/4, Declaración política del Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General el 15 de octubre de 2019. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/74/4>

28 Departamento Nacional de Planeación - DNP. Decreto 280 de 2015, Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

29 El plan de desarrollo territorial (PDT) es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En este se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos cuatro años. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) el diagnóstico, 2) la parte estratégica y 3) el plan de inversiones. Cfr.: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITterritorial/MenuKITplaDes>

Los Planes de Desarrollo constituyen el principal referente para organizar y orientar el proceso de desarrollo en las entidades territoriales del país, y están previstos tanto en la Constitución Política de 1991 como en la Ley Orgánica sobre el Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994). Para revisar el grado de inclusión de los ODS a nivel territorial en Colombia se tomó una muestra de 63 documentos, correspondientes a 32 Planes de Desarrollo Departamentales (PDD) y 31 Planes de Desarrollo de Ciudades Capitales (PDCC) en sus versiones aprobadas y algunos en los proyectos de Ordenanza y/o Acuerdo presentados a las Asambleas Departamentales y/o Concejos Municipales durante el primer semestre de 2016<sup>[30]</sup>.

Hay unos pasos para determinar si un ODS es competencia del desarrollo local por medio de tres fases: 1. Compromiso político: se determinó que de las 169 metas, 110 son de competencia territorial; 2. Inclusión del ODS en el componente estratégico de los PDT y cruce de información para consolidar el porcentaje de inclusión de la meta ODS en el PDT, y 3. Análisis y síntesis.

En el orden departamental, el informe permite verificar quiénes incluyeron estos temas dentro de los nuevos planes de desarrollo, destacándose por su buena práctica departamental Boyacá, Caquetá, Córdoba, Cundinamarca, Nariño, Quindío y Santander<sup>31</sup>. El ejercicio permitirá medir el grado de inclusión del ODS en los planes de desarrollo local.

Respecto de la participación ciudadana o toma de decisiones no hay evidencia general en este documento de deliberación o encuentros con sociedad civil donde se discuta la estrategia para lograr el cumplimiento de los objetivos<sup>32</sup>.

---

30 Departamento Nacional de Planeación - DNP. *Inclusión de los ODS en los Planes de Desarrollo Territorial, 2016-2019*. 2016, p. 28. Disponible en: [https://assets.ctfassets.net/t/27p7ivvbl4bs/6jHoCeseIwW2gkocYuAeq6/c4929c8e51b711858254f30cb9aac57a/ODS\\_en\\_los\\_PDT.PDF](https://assets.ctfassets.net/t/27p7ivvbl4bs/6jHoCeseIwW2gkocYuAeq6/c4929c8e51b711858254f30cb9aac57a/ODS_en_los_PDT.PDF)

31 *Ibíd.*, p. 40.

32 Véanse los Reportes Nacionales Voluntarios (VNR, por su sigla en inglés) que ha presentado Colombia en el HLPF en 2016 y 2018. Cuestiones metodológicas de cómo y cuándo se le consultó a la ciudadanía. Disponibles en: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/colombia>

– CONPES 3918. Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia

Este instrumento de planeación de marzo de 2018 recoge la experiencia de los ODM y centra su atención en establecer las metas y estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030. Genera una hoja de ruta para cada una, incluye indicadores, entidades responsables y los recursos del orden nacional requeridos<sup>33</sup>.

Es pertinente señalar que el documento CONPES como instrumento de política pública del Gobierno nacional resulta vinculante para las entidades nacionales e indicativo para las entidades territoriales, en virtud del reconocimiento del principio de autonomía territorial consagrado en la Constitución Política, así como de lo señalado en jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional (Sentencia C-524 de 2003)<sup>34</sup>.

Los documentos CONPES son una garantía técnica de cumplimiento de propósitos y de metas, demuestran el interés que un gobierno tiene en los problemas y define los presupuestos; en el caso del 3918, este se preocupa por establecer marcadores al momento de su formulación.

Desde el punto de vista de la participación de la sociedad civil o del sector privado, este CONPES reconoce que una deficiencia de los ODM y menciona que la responsabilidad del desarrollo sostenible pasa por la concertación, siendo de hecho uno de los lineamientos la interlocución con actores no gubernamentales. Ahora bien, a pesar de ser mencionada su importancia, no se identifica una ruta clara de participación.

– Los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022

El 25 de mayo de 2019 el Congreso aprobó el Plan Nacional de Desarrollo denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que desde el

---

33 Departamento Nacional de Planeación – DNP. La Agenda 2030 en Colombia. Disponible en: <https://www.ods.gov.co/es/timeline>

34 Departamento Nacional de Planeación – DNP. Documento CONPES. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, 2018, cit., p. 36.

artículo primero se compromete con los ODS y los cruza con una serie de pactos estructurales: legalidad, emprendimiento y equidad<sup>35</sup>.

Este plan de desarrollo define los presupuestos de cada acción pero establece metas muy bajas en todos los objetivos, y de hecho en el plan mismo se comienzan a observar choques entre objetivos y diferencias entre el programa del gobierno y los ODS, como en cuanto a la explotación de recursos no renovables por medio de inversión extranjera y el modelo extractivista, afectando temas sensibles como las metas para evitar la deforestación de las que se ocupa el ODS 15<sup>[36]</sup>.

El denominado pacto por la legalidad imprime al Plan Nacional de Desarrollo un fuerte acento en la seguridad, con un control militar y policial del territorio por medio de las zonas estratégicas de intervención integral (ZEII). Este pacto, de la manera en que está concebido, afecta el ODS 16 por cuanto su consecuencia es el aumento de la tasa de homicidios.

En materia de participación ciudadana el plan de desarrollo hace algunas referencias, una de estas relativa a la libertad de cultos; sobre este derecho hace especialmente énfasis, pues asignó recursos para promover la diversidad religiosa; así relaciona el ODS 16 de manera especial, como no lo hace con ningún otro derecho: en efecto, por ejemplo, olvidó el de libertades y derechos sexuales de género.

El plan contempla la participación y cruce con los ODS en otros aspectos como el fomento de la democracia por medios digitales, el fomento de asociaciones público-privadas, el desarrollo de políticas públicas del sector campesino y la equidad de las mujeres. Estas formas de participación tienen que ver con el ODS 5; en el plan hay mención especial al diálogo social para evitar conflictos o violencia, a la inclusión de grupos étnicos y a la equidad de las religiones. Pero hay otras formas de participación que pueden resultar preocupantes, como la participación cívica para la seguridad ciudadana y el control territorial.

---

35 Diario Oficial. Ley 1955 de 2019. Disponible en: [https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/2hQ2JUX93yk6ZL6HDC2AsA/3c21426b85bfeeb66eb7foe2a8do64fe/Ley1955de2019\\_PND.pdf](https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/2hQ2JUX93yk6ZL6HDC2AsA/3c21426b85bfeeb66eb7foe2a8do64fe/Ley1955de2019_PND.pdf)

36 Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - CODS. Alejandro Gaviria, director de CODS, entrevista a Carolina Urrutia Vásquez, integrante del Consejo Nacional de Planeación, cit.

– La política pública para la incorporación de los ODS

La agenda ODS tiene la posibilidad de concretarse en políticas públicas<sup>37</sup>. “La adopción de los ODS y el enfoque de desarrollo sostenible ponen de presente la necesidad de adoptar una visión de largo plazo que permita la estabilidad y consistencia de la implementación de políticas públicas a pesar de la naturaleza de los periodos de gobierno en cada país”<sup>38</sup>.

Es importante recordar la noción de políticas públicas, sus elementos esenciales y encontrar la pertinencia de su metodología en el cumplimiento de los ODS; para este propósito sirve de contexto el trabajo de los investigadores mexicanos David Arellano y Felipe Blanco sobre políticas públicas y democracia:

Podemos referirnos a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos. Asumimos, desde luego, que tales acciones se realizan siempre en el marco de la ley, por lo que son legales, además de legítimas en los tres sentidos antes expuestos<sup>39</sup>.

De este concepto se desprenden algunos principios democráticos esenciales en el uso de la metodología de políticas públicas: decisiones legítimas, proceso abierto, deliberación, situaciones definidas como problemas públicos. Aunque existen otros conceptos, este resulta interesante porque las entiende bajo preceptos democráticos.

La metodología de solución de problemas públicos se explica o desarrolla por lo que se conoce como ciclo o proceso de políticas públicas; en él se identifican las siguientes fases: entrada en la agenda gubernamental,

---

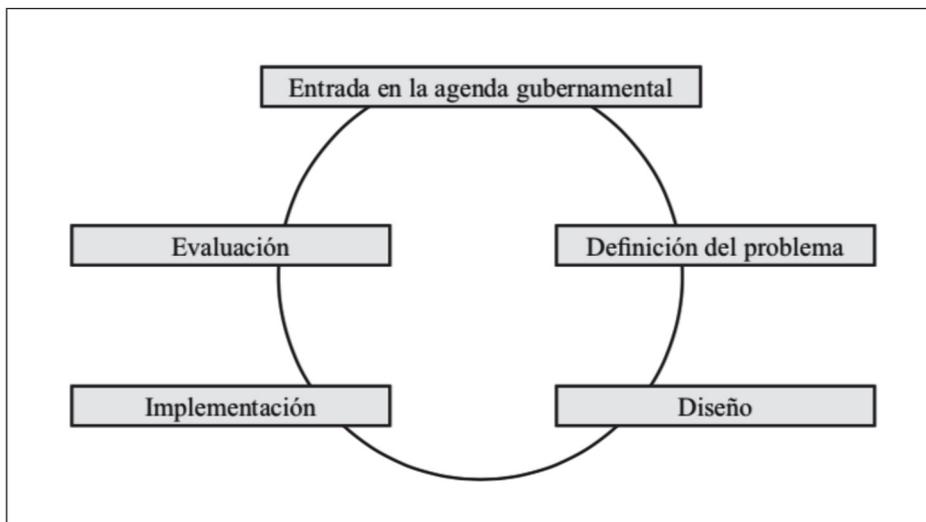
37 Departamento Nacional de Planeación – DNP. Documento CONPES. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, 2018, cit., p. 28.

38 *Ibíd.*, p. 4.

39 ARELLANO, DAVID y BLANCO, FELIPE. *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, 2013, p. 27.

definición del problema, diseño de la política propiamente dicha, implementación y evaluación.

#### EL PROCESO O CICLO DE POLÍTICAS



Fuente: Arellano, David y Blanco, Felipe. *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, 2013, p. 40.

En el caso de los ODS la agenda viene construida, definida y negociada desde el más alto nivel mundial; por otra parte, usa el eufemismo “desafíos globales” para lo que por definición en materia de políticas públicas son “problemas”, por lo que resulta muy ambigua, pues el lenguaje de los ODS nunca se refiere a las metas a cumplir como un problema o conflicto. Las demás fases del ciclo corresponden justamente a las actividades de aprestamiento que en el nivel nacional y subnacional se cumplen con apego a la estandarización general de indicadores internacionales y según las formas institucionales de la Nación.

En la última resolución de la ONU, la Asamblea hace énfasis en la eficacia de las políticas públicas para el logro de los objetivos:

Recalcamos que, en todos los países, las políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, respaldadas por el principio de la

titularidad nacional, son esenciales para nuestra búsqueda común del desarrollo sostenible, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>40</sup>.

#### – Políticas públicas legítimas

La pregunta por la legitimidad de las políticas públicas es interesante, pues desde la teoría se ofrecen unas reflexiones que van en varios sentidos, por ejemplo, si las políticas públicas son impuestas por instituciones que tienen la legitimidad representativa, con un mandato claro de la ciudadanía, toman decisiones incluso sin concertar o negociar intereses, bastando una legalidad formal de sus acciones.

Pueden juzgarse ilegítimas si las políticas provienen de una autoridad que no es ni pública ni estatal, la denominada gobernanza sin gobernantes. La ilegitimidad de las políticas públicas también puede suceder por los resultados, donde no se favorece el bienestar legítimo de la comunidad, o donde no se rinden cuentas<sup>41</sup>.

El elemento de legitimidad de los ODS está dado en la medida en que intervienen los diferentes poderes institucionales; en el caso de la agenda de desarrollo, esta se entiende basada sobre unos principios de bienestar universal, aprobada por organismos de gobernanza global o local. En lo que se refiere al Congreso de la República, este procede la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, aunque al respecto se plantea que en ese escenario haría falta mayor compromiso y deliberación.

#### – Políticas públicas concertadas

Se observa una creciente intervención organizada de actores no institucionales, presentes en las discusiones de políticas públicas; esto, la literatura especializada lo define como una forma de participación política, donde se

---

40 Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General, 2015, vol. 25, n.º 12, 2015. Disponible en: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

41 BOUSSAGUET, LAURIE *et al.* *Diccionario de políticas públicas*, 2.ª ed., Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 361.

pueden diferenciar tres etapas de intervención: una previa, de definición e identificación del problema, que se puede denominar negociación; otra, que es la deliberación, donde hay mayor búsqueda de consensos y se mejora la calidad y legitimidad de la decisión; y, finalmente, la concertación, que se constituye como un medio para anticipar o resolver situaciones conflictivas en la aplicación<sup>42</sup>.

– El Plan de Desarrollo del Municipio de Tarso, Antioquia

Una buena práctica de desarrollo sostenible local, que no se quiso dejar fuera del análisis y que cumple con algunos de los elementos analíticos planteados es la del municipio de Tarso, en Antioquia; este fue uno de los municipios afectados por el conflicto armado, pero gracias al empeño de sus habitantes y a la elección asertiva de sus representantes, desde el principio del milenio decidió cambiar la historia de su propio destino, por medio de lo que denominó “Asamblea municipal constituyente 2001–2007”.

Gracias a la masiva participación de todos los sectores de la comunidad en la toma de decisiones públicas, se logró reducir el déficit fiscal y se impulsaron importantes obras de desarrollo comunitario. Los alcaldes electos para los periodos 2001–2003 y 2003–2007 planearon, ejecutaron y decidieron el futuro de Tarso junto a los ciudadanos. “El pueblo había tomado las riendas de su destino”, afirma Oralía al recordar esos años de auge de la Asamblea<sup>43</sup>.

Cinco años después el municipio es ejemplo de desarrollo sostenible, y quiere repotenciar esa experiencia para mejorar su futuro. Por eso en su plan de desarrollo actual incluye este antecedente, y organiza una estrategia que cumple con los elementos técnicos trazados por el nivel nacional e internacional.

Dentro del plan se encuentran los diagnósticos del municipio y la discusión de los objetivos por medio de una estrategia comunitaria que llegó a todos los

---

42 HALPERN, CHARLOTTE, en BOUSSAGUET *et al.* *Diccionario de políticas públicas*, cit., p. 156.

43 Portal Verdad Abierta. “Tarso, Antioquia: ejemplo de cómo apostarle a la reconciliación”, 26 de enero de 2015. Disponible en: <https://verdadabierta.com/tarso-antioquia-ejemplo-de-como-apostarle-a-la-reconciliacion/>

habitantes del sector rural y urbano. Las líneas estratégicas en temas como: participación ciudadana, educación, ambiente y sostenibilidad, gobernabilidad y transparencia, hacen el cruce de necesidades con los ODS y presentan el marco de financiación e inversión, presupuestos, metas e indicadores<sup>44</sup>.

#### 4. DESARROLLO SOSTENIBLE Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Una vez analizados los problemas de desarrollo sostenible, los instrumentos internacionales, la agenda global y local para materializar las metas de los ODS, es pertinente preguntar por el contenido de la participación: ¿es democrática o no? El componente de la deliberación es necesario para la toma de decisiones en los ODS, por lo que resulta interesante examinar el derecho de participar en Colombia en dos sentidos: el primero busca identificar si en el proceso de apropiación hay elementos de participación democrática, y el segundo, si hay coherencia con los objetivos y metas.

La Constitución Política de 1991 entiende la participación ciudadana como un principio, un derecho fundamental y un deber; en cuanto derecho, los ciudadanos pueden incidir en el ámbito de lo público y en su cotidianidad mediante ejercicios permanentes de deliberación, concertación y coexistencia con las instituciones del Estado<sup>45</sup>. De hecho, en toda la Constitución el principio de participación está presente, sin embargo, los únicos que tienen el poder en la toma de decisiones son los elegidos representativamente. Lo participativo tiene un carácter consultivo<sup>46</sup>, y si se quiere deliberativo, dependiendo de los escenarios en los que se discuten los asuntos públicos.

---

44 Alcaldía Municipal de Tarso. Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Disponible en: <https://perfildealcaldes.socya.org.co/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Desarrollo-Tarso-2016-2019.pdf>

45 Ministerio del Interior, Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal. *Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales*. Disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RiiGC-fuo2YJ:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%2520Territorial/Portal%2520Territorial/KIT-OT/25Rutas-Especializadas-Participaci%25C3%25B3n-Ciudadana.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

46 BETANCOURT, GUILLERMO. “Democracia participativa versus democracia territorial: participación, autonomía y desarrollo municipal”, *Revista digital de Derecho*

La Convención Americana de Derechos Humanos, en lo relativo a los derechos políticos, también protege este derecho. Reconoce en su párrafo 1.º el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes.

Colombia cuenta con un amplio desarrollo normativo, en el cual se dictan disposiciones para la vinculación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, la Ley 134 de 1994 desarrolla la Constitución y dicta normas sobre mecanismos de participación ciudadana; las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 establecen disposiciones en materia de ordenamiento territorial; la Ley 581 de 2000 reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público; la Ley Estatutaria 850 de 2003 reglamenta las veedurías ciudadanas; la Ley 1551 de 2012 moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios; la Ley 1618 de 2013 establece garantías a personas con discapacidad; la Ley 1622 de 2013 expide el estatuto de ciudadanía juvenil; la Ley 1757 de 2015 protege el derecho a la participación democrática.

A pesar del marco constitucional y normativo, participar como ciudadano en Colombia no es nada fácil y no es vinculante; los mecanismos formales o institucionales de participación ciudadana que se encuentran desarrollados en estas normas difícilmente funcionan en la práctica, pues algunos de ellos tiene unos requisitos que son imposibles de cumplir, implican activar el sistema electoral o pasar por el Congreso de la República.

La participación ciudadana es un elemento fundamental de la vida nacional y su promoción es una tarea de la gestión pública en todos los niveles territoriales, de tal forma que permite configurar una buena gobernabilidad. Lo que se ve es que los ciudadanos afectados por el impacto de las políticas se dan cuenta muy tarde de los efectos, mientras los más interesados en sacar provecho de las medidas trabajan por medio de grupos de interés desde la definición de las agendas.

Se discute si las actividades de control son actividades de participación, sin embargo, es importante implicar a la sociedad en el acompañamiento, seguimiento y vigilancia de las autoridades públicas; esto es central para aumentar la transparencia en la gestión pública y reducir los riesgos de

corrupción. De otra parte, mediante el diálogo social, la participación ciudadana es una herramienta fundamental en la prevención y desactivación de los conflictos<sup>47</sup>.

– Escenarios clave de participación mencionados en los ODS

Dentro de los propios objetivos se identifican cinco escenarios de participación, especialmente en el ODS16<sup>[48]</sup>:

i. Planeación participativa: se espera que las administraciones municipales y departamentales dispongan de mecanismos, canales e instancias de participación para la construcción y seguimiento de políticas públicas de manera colectiva y participativa. La meta es asegurar la participación de la comunidad.

ii. Presupuestos participativos: se busca que las administraciones municipales y departamentales promuevan el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos con la comunidad. Lo deseable es tener un elevado número de ejercicios de presupuestos participativos construidos e implementados con la comunidad, y un elevado porcentaje de los recursos de presupuesto asignado participativamente sobre el total de presupuesto programado.

iii. Control social a lo público: se promueve que las administraciones municipales y departamentales generen mecanismos y estrategias de control social de la ciudadanía, para el seguimiento y evaluación de la gestión realizada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones. Se espera el aumento de las veedurías ciudadanas o redes caracterizadas, en funcionamiento y fortalecidas.

iv. Rendición de cuentas: es la capacidad que tiene una comunidad para hacer que los funcionarios públicos respondan por sus acciones, que informen acerca de sus decisiones y que eventualmente sean sancionadas por

---

47 Ministerio del Interior, Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal. *Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales*, cit.

48 *Ibíd.*

ellas, bien porque no correspondan a las propuestas electorales o porque no se ajusten a las políticas públicas trazadas.

La rendición de cuentas implica que los ciudadanos exigen a los funcionarios públicos información acerca de sus labores. Es un derecho hacer seguimiento a su trabajo, bien sea para identificar los logros conseguidos o para detectar irregularidades, omisiones o decisiones desacertadas.

Los funcionarios públicos también pueden recurrir a este mecanismo, de manera voluntaria, para hacer transparente su gestión, dar a conocer sus acciones o determinar la posición de la ciudadanía frente a cierta decisión. Ahora bien, las elecciones son un momento para que los votantes evalúen la tarea de los representantes.

Igualmente, la rendición de cuentas no debe limitarse a la evaluación de las acciones realizadas, una vez estas hayan sido culminadas. Estas dinámicas deben darse también en las fases de planeación, desarrollo, ejecución y evaluación de las políticas públicas<sup>49</sup>.

Se espera que las administraciones municipales y los departamentos cuenten con procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados para dar a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, a otras entidades públicas y a los organismos de control.

v. Fortalecimiento de instancias de participación ciudadana y de organizaciones sociales: es un propósito de los ODS que existan diagnósticos, caracterizaciones, estudios sobre el funcionamiento de las instancias de participación ciudadana y organizaciones sociales presentes en el municipio, de modo que se pueda medir el porcentaje de avance en la implementación de la estrategia de rendición de cuentas, mediante el número de instancias de participación.

– Participación requerida para el cumplimiento, legitimidad y concertación de los ODS

Los instrumentos internacionales insisten en la concertación de los gobiernos con todos los sectores. El esfuerzo principal para la implementación de los objetivos está en los escenarios gubernamentales de planeación y

---

49 Congreso Visible. Rendición de cuentas. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/democracia/participacion/rendiciondecuentas/>

en los del orden descentralizado o subnacional para cruzar cifras de los planes de desarrollo local con los ODS. Ese requisito puede cumplirse sin participación ciudadana.

Los instrumentos de planeación, como el Documento CONPES 3918 de 2018<sup>[50]</sup>, y los planes nacionales de desarrollo 2014-2018 y 2018-2022 declaran la necesidad de participar pero no dan cuenta de cómo se concreta esa participación; esta precisamente es la dificultad, y el cambio en la concepción de “desarrollo sostenible”, que implica un cambio de enfoque que reconozca la inclusión de la sociedad civil en la definición de las metas y objetivos de la Agenda 2030<sup>[51]</sup>.

En materia de ODS, la negociación de la agenda se hizo sin la participación de la ciudadanía, sin embargo, es en el escenario local donde los partidos políticos, la sociedad civil y el sector privado pueden modular los objetivos de acuerdo con su contexto; de ahí la importancia, no de participar a secas, sino de deliberar, en el sentido de cualificar el debate de modo que se tomen las mejores decisiones y se inviertan los presupuestos para obtener resultados efectivos.

#### – ODS y derecho de consulta en los pueblos indígenas

Como se determinó en la parte inicial de este ensayo, la vida de los pueblos indígenas es la que corre el mayor riesgo de desaparecer si la humanidad no hace algo para repararlo; los indicadores de vulnerabilidad demuestran que las amenazas en todas las dimensiones son más relevantes para las comunidades indígenas. Es por esto que desde las agencias de la ONU, como el PNUD, se adelantan trabajos especiales para involucrar a las comunidades indígenas<sup>52</sup>.

---

50 Departamento Nacional de Planeación - DNP. Documento CONPES 3918. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, 2018, cit., p. 16.

51 *Ibíd.*, p. 15.

52 PNUD blog. Agenda 2030: un reto para los Estados y un reconocimiento para los pueblos indígenas. Álvaro Pop, Presidente del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, 2016. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2016/8/9/Agenda-2030-un-reto-para-los-Estados-y-un-reconocimiento-para-los-pueblos-indigenas-lvaro-Pop.html>

Esta participación es interesante y compleja pues requiere de un trámite que va más allá de los planes locales de acción: “es imperativo el cumplimiento de la consulta previa, libre e informada a todos los pueblos indígenas del mundo”. Son los Estados los que deberán realizarlo, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, al diseñar acciones administrativas y ejecutivas que beneficien la vida y el territorio de los 300 millones de personas que conforman los pueblos indígenas.

– Por qué la ciudadanía debe participar en la construcción de los ODS

El principal riesgo de no participar en la implementación de una agenda de estas características es no avanzar en términos de desarrollo sostenible, no fijar prioridades colectivas y no involucrar a quienes insisten en mantener políticas contrarias al interés general. A continuación se presentan algunas de las cuestiones que en la implementación de los ODS pueden mejorarse por medio de la participación y la deliberación democrática.

– Conflictos o concesiones entre ODS y otras agendas o metas

Indiscutiblemente hay unos objetivos que van en detrimento de otros, de ahí que por medio de la denominada visión holística se busque el equilibrio. En efecto, por ejemplo, disminuir la pobreza aumenta el consumo y genera una presión sobre los objetivos de sostenibilidad.

Las políticas de erradicación de cultivos ilícitos y de militarización de zonas rurales que hacen parte de otras agendas pueden aumentar la tasa de homicidios, lo que va en contra de la principal meta del ODS 16. El gasto militar de los países miembros de la OTAN se encuentra en otra agenda y obliga a los países a aumentar la inversión en seguridad, lo cual hace que la guerra se financie mejor que la paz.

El sector privado puede tener intereses contrarios a los ODS, como generación de empleo e igualdad, inclusión social, costo de vida, calidad de los servicios públicos, medio ambiente<sup>53</sup>, y por tanto su nivel de compromiso será menor.

---

53 MARTENS, JENS. “Redefinir las políticas para el desarrollo sostenible”, *Global Policy Watch. Observatorio de Políticas Globales*, 2018. Disponible en: <https://www.global-policywatch.org/esp/?p=613>

### – Capacidades básicas y aumentadas

Este concepto de las capacidades es propuesto por Amartya Sen y se enfoca en los aspectos de la desigualdad, por los que la humanidad debería preocuparse. Por ejemplo: la atención en la primera infancia ofrece al individuo la capacidad básica de sobrevivir, y por ende de tener más esperanza de vida sin pobreza; además, el entendimiento correcto de la libertad, como derecho que es, da la capacidad de emanciparse y tomar decisiones vitales. “Las capacidades evolucionan según las circunstancias, pero también en función de los valores, demandas y aspiraciones cambiantes de las personas”<sup>54</sup>.

Las capacidades aumentadas ayudan a que el cumplimiento de unos objetivos de desarrollo mejore el de otros; por ejemplo, las mujeres que logran sobrevivir con adecuada nutrición después de los cinco años, tienen más probabilidades de aprender a leer, de salir de la pobreza, conseguir empleo y pasar del derecho al voto a ser elegidas. Son estos los saltos cualitativos que van de los ODM a los ODS<sup>55</sup>.

### – Relación simbiótica ODS democracia

El estudio de los ODS lleva a la conclusión de que esta agenda tan ambiciosa solo es posible cumplirla bajo las condiciones de un Estado democrático con calidad de vida. “La democracia es la condición necesaria para el gobierno por políticas públicas. Un gobierno plural, que atiende problemas efectivamente públicos mediante instrumentos específicos, al mismo tiempo que disminuye el riesgo de cometer grandes y costosos errores para la sociedad en su conjunto”<sup>56</sup>.

Es probable, de hecho, que los Estados más estables políticamente, desarrollados y sostenibles mejoren más sus indicadores con estas metas, y es probable que los que se encuentran atrás se ubiquen a una mayor distancia

---

54 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 2019, p. 7. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)

55 *Ibíd.*, p. 8.

56 ARELLANO, DAVID y BLANCO, FELIPE. *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, 2013, p. 29.

a pesar del acercamiento positivo a sus metas. Esta agenda demuestra que un detonante de desarrollo puede conducir a otro resultado, y esto solo es posible con voluntad política, deliberación y técnica.

Es por ello, en primera instancia, que las políticas públicas no pueden existir allí donde las voces contrapuestas no son toleradas, donde el disenso es acallado y donde se privilegia la acción gubernamental autoritaria. Por el contrario, prosperan allí donde existe la multiplicidad de ideas y puntos de vista, es decir, en una democracia no solo representativa (centrada en el voto), sino deliberativa y ampliamente participativa<sup>57</sup>.

Esto supone que los ODS 16 y 17 son esenciales para el cumplimiento de las otras metas, y que es importante comprender que el desarrollo sostenible solo es posible si hay democracia, y que la democracia solo es posible si hay desarrollo sostenible.

#### CONCLUSIONES

Se encuentran identificadas, cuantificadas y cualificadas una serie de situaciones, económicas, sociales, ambientales e institucionales, que afectan la noción de desarrollo sostenible. Esas situaciones son problemas globales que difícilmente los Estados por sí solos pueden solucionar. Algunas de estas situaciones, como la emergencia climática, no dan espera. En el caso de Colombia los dispositivos institucionales de la democracia representativa no logran tomar el control de las situaciones.

El mandato de las Naciones Unidas se desarrolla a través de la evolución del concepto de desarrollo sostenible, que involucra las esferas económica, social y ambiental, y que con sentido de equidad utiliza la plataforma multilateral para ejercer liderazgo y coordinación. Los ODS están cambiando el derecho internacional; la ONU logró la adhesión voluntaria de todos los Estados y le queda como reto movilizar a la humanidad en torno a 17 objetivos y 169 metas de desarrollo.

---

57 *Ibíd.*, p. 30.

En el orden interno, la adaptación de los ODS se adelanta por medio de instrumentos de planeación que, como el documento CONPES, garantizan una coherencia tecnocrática. El peso de la responsabilidad en la apropiación de los ODS y en la medición de los logros recae en los municipios y departamentos a través de los planes de desarrollo.

El plan nacional de desarrollo es el único punto de legitimidad representativa de los ODS en el orden interno nacional, sin embargo, es una propuesta que se queda corta, por cuanto cabe cuestionar la falta de deliberación y compromiso del poder legislativo con el desarrollo sostenible.

La metodología de las políticas públicas permite verificar el aporte teórico para determinar el contenido de legitimidad y concertación necesarios en un proceso de esta naturaleza. La experiencia del municipio de Tarso, en Antioquia, permite comprobar una buena práctica de adaptación y participación en los ODS.

La participación consagrada en la Constitución y en las normas cumple una función consultiva, puesto que la toma de decisiones está radicada en cabeza de la democracia representativa. Sin embargo, la deliberación sobre los ODS en todos los escenarios mejora la calidad de las decisiones y puede llegar a dirimir conflictos entre objetivos y otras agendas. Los ODS promueven la participación democrática y al mismo tiempo requieren de esta para el cumplimiento de las metas.

#### REFERENCIAS

- ARELLANO, DAVID y BLANCO, FELIPE. *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, 2013.
- Alcaldía Municipal de Tarso. Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Disponible en: <https://perfildealcaldes.socya.org.co/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Desarrollo-Tarso-2016-2019.pdf>
- ARTARAZ, MIREN. “Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible”, *Revista Ecosistemas*, 2002, vol. 11, n.º 2.
- BETANCOURT, GUILLERMO. “Democracia participativa versus democracia territorial: participación, autonomía y desarrollo municipal”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, p. 175-200. DOI: 10.18601/21452946.n20.08.

- BOUSSAGUET, LAURIE et al. *Diccionario de políticas públicas*, 2.<sup>a</sup> ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – CODS. Alejandro Gaviria, director de CODS, entrevista a Carolina Urrutia Vásquez, integrante del Consejo Nacional de Planeación, s. f. Disponible en: <https://soundcloud.com/user-270251310-75228616>
- CEPAL. “Acerca de desarrollo sostenible”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible>
- Congreso Visible. “Balance de Control Político 2014-2018”. Disponible en <https://congresovisible.uniandes.edu.co/balance/analysis/>
- Congreso Visible. “Rendición de cuentas”. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/democracia/participacion/rendiciondecuentas/>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. Documento CONPES. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, 2018, vol. 3918.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. El plan de desarrollo territorial –PDT–. Disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITterritorial/MenuKITPlaDes>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. *Inclusión de los ODS en los Planes de Desarrollo Territorial, 2016-2019*, 2016. Disponible en: [https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/6jHoCesEfwWzkgocYuAeq6/c4929c8e51b711858254f30cb9aac57a/ODS\\_en\\_los\\_PDT.PDF](https://assets.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/6jHoCesEfwWzkgocYuAeq6/c4929c8e51b711858254f30cb9aac57a/ODS_en_los_PDT.PDF)
- Diario Oficial*. Ley 1955 de 2019. Disponible en: [https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/2hQ2JUx93yk6ZL6HDC2AsA/3c21426b85bfeeb66eb7foe2a8do64fe/Ley1955de2019\\_PND.pdf](https://downloads.ctfassets.net/27p7ivvbl4bs/2hQ2JUx93yk6ZL6HDC2AsA/3c21426b85bfeeb66eb7foe2a8do64fe/Ley1955de2019_PND.pdf)
- FERNÁNDEZ, CARLOS. “Transformaciones del derecho internacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2016, vol. 32.
- HALPERN, CHARLOTTE, en BOUSSAGUET, LAURIE et al. *Diccionario de políticas públicas*, 2.<sup>a</sup> ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- HERRERO M. S. y HERRERA, F. “ODS en Colombia: los retos para 2030”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 2018.

MARTENS, JENS. “Redefinir las políticas para el desarrollo sostenible”, *Global Policy Watch. Observatorio de Políticas Globales*, 2018. Disponible en: <https://www.global-policywatch.org/esp/?p=613>

Ministerio del Interior, Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal. *Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales*. Disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RiIGC-fu02YJ:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%2520Territorial/Portal%2520Territorial/KIT-OT/25Rutas-Especializadas-Participaci%25C3%25B3n-Ciudadana.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Organización de las Naciones Unidas. A.Res 74/4. Declaración política del Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General el 15 de octubre de 2019. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/74/4>

Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015, vol. 25, n.º 12, 2015. Disponible en: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución A/RES/70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

PortalVerdad Abierta. “Tarso, Antioquia: ejemplo de cómo apostarle a la reconciliación”, 26 de enero de 2015. Disponible en: <https://verdadabierta.com/tarso-antioquia-ejemplo-de-como-apostarle-a-la-reconciliacion/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *El rol del parlamento en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una versión adaptada para las Américas y el Caribe*, 2019. Disponible en: [https://parlamericas.org/uploads/documents/SPA\\_Publication\\_SDGs.pdf](https://parlamericas.org/uploads/documents/SPA_Publication_SDGs.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 2019. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Blog. Agenda 2030: un reto para los Estados y un reconocimiento para los pueblos indígenas. Álvaro Pop, Presidente del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, 2016. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2016/8/9/Agenda-2030-un-reto-para-los-Estados-y-un-reconocimiento-para-los-pueblos-indigenas-lvaro-Pop.html>

Unidad de Víctimas. Registro Único de Víctimas, 2020. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

WWF-Colombia, GARCÍA, C. (ed.). *El Convenio de Minamata. Así actúa Colombia frente al mercurio*, Cali, 2017.

WWF-Colombia. *Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017*.



CAPÍTULO VII

JORGE ERNESTO ROA ROA \*

*¿No(s) representan los jueces constitucionales?*



## RESUMEN

En este artículo se defiende que los jueces ejercen una función representativa. Se trata de una forma especial de representación que se puede denominar argumentativa, deliberativa y meritocrática. El eje central de esa tesis es el rol de los tribunales para canalizar los reclamos de los ciudadanos. Los jueces solicitan a las autoridades las razones por las cuales se ha aprobado una determinada medida. Ese proceso permite comprender los fundamentos de una decisión pública y contestarla con razones o argumentos. El texto afirma que el rol representativo de los tribunales requiere de un diseño especial de la justicia constitucional. Ese diseño debe permitir el mayor acceso de las personas al foro de representación. Por eso, el argumento del texto es una defensa de mecanismos como la acción pública de inconstitucionalidad. Desde luego, también se trata de una defensa de los tribunales como escenarios para resolver profundos desacuerdos sociales sobre los derechos que tenemos, el contenido de esos derechos y la mejor forma de protegerlos.

## PALABRAS CLAVE

Representación, democracia, deliberación, control de constitucionalidad, ponderación.

## ABSTRACT

This article defends that courts (supreme or constitutional courts) exercise a representative function. It is a special form of representation that can be named argumentative, deliberative, and meritocratic. The central point of this thesis is the role of the courts to channel the citizen's claims. Judges ask the authorities for the reasons why a certain measure has been approved. This process allows understanding the foundations of a public decision and answering it with reasons or arguments. The article affirms that the representative role of the courts requires a special design of judicial review. This design should allow wide access for people to the representation forum. Therefore, the argument of the text is a defense of mechanisms, such as the unconstitutional public

---

\* Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Constitucional Comparado, Universidad Externado de Colombia. ORCID: 0000-0003-1117-2302 Contacto: jorge.roa@uexternado.edu.co

action. Of course, it is also a defense of the courts as scenarios to resolve deep social disagreements about the rights we have, the content and the best way to protect those rights.

#### KEYWORDS

Representation, democracy, deliberation, judicial review, balancing.

#### SUMARIO

Introducción. 1. El control de constitucionalidad como un espacio para la representación argumentativa. 1.1. La representación argumentativa. 1.2. La relación entre la representación argumentativa y la ponderación. 2. El control de constitucionalidad como una conversación socrática. 2.1. La conversación socrática. 2.2. La conversación socrática y el diseño institucional del control de constitucionalidad. 3. Los jueces constitucionales como representantes meritocráticos. 3.1. La representación meritocrática como remedio a los desequilibrios en la capacidad de influencia de los ciudadanos. 3.2. Control de constitucionalidad y representación meritocrática. 4. La justicia constitucional y la representación deliberativa. 4.1. El juez constitucional como una autoridad deliberativa. 4.2. El acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad como puerta de ingreso a la autoridad deliberativa. 5. Un diseño institucional para la representación deliberativa, argumentativa o meritocrática. Referencias.

#### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es defender la función representativa del proceso de control de constitucionalidad. La tesis concreta que orienta todo el texto es que los tribunales supremos/constitucionales pueden llegar a ejercer una forma especial de representación cuando realizan el control de constitucionalidad contando con una amplia participación ciudadana y cuando existe un diseño institucional de la justicia constitucional que habilita a los ciudadanos para iniciar el juicio de contraste entre una ley y la constitución.

Esto significa que el carácter representativo del control de constitucionalidad se construye a partir de una combinación de los avances teóricos

que abren la puerta a la existencia de formas especiales (heteróclitas, si se quiere) de representación que son ejercidas por los jueces constitucionales y un diseño institucional concreto del sistema de justicia constitucional que permite crear un vínculo entre los jueces (representantes), los ciudadanos (representados) y los argumentos en contra de la compatibilidad de una ley con la constitución (objeto de la representación).

Desde una perspectiva teórica, la tesis de que el control de constitucionalidad es un escenario de representación ha sido afirmada, *inter alia*, a partir de la postura sobre la representación argumentativa de Robert Alexy, el modelo de control de constitucionalidad como discurso socrático de Mattias Kumm, la representación meritocrática de Philip Pettit y el *judicial review* como un escenario para la representación deliberativa de Lawrence Sager<sup>1</sup>. En este texto se expone cada una de estas tesis y se concluye que ninguna de estas hace referencia a un diseño institucional concreto que materialice la idea de representación por parte del juez constitucional y permita establecer un vínculo concreto entre los representantes y los representados<sup>2</sup>. Sobre esa base, se sostiene que el acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad –mediante instrumentos como la acción pública de

- 
- 1 También se podría citar el trabajo de Christopher Eisgruber. Este autor sostiene que la Corte Suprema de Estados Unidos es un órgano de representación del pueblo porque ostenta unas condiciones que le convierten en un foro de representación de los ciudadanos cuando se trata de cuestiones morales: “*People often regard judicial review as an external constraint upon the democratic process. That is a mistake; judicial review is an ingredient in the process. Unelected judges, and especially the Supreme Court form a representative institution with special characteristics. That institution combines a democratic pedigree with disinterestedness and moral responsibility. In a very simple procedural sense, judges are representatives of the people*”. EISGRUBER, CHRISTOPHER. *Constitutional Self-Government*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, p. 77 y 78.
  - 2 En este trabajo se abordan las teorías de la representación relacionadas directamente con el control de constitucionalidad. Sobre la representación política en general, sus características y clasificación se remite a MANIN, BERNARD. *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 161-238; PITKIN, HANNA FENICHEL. *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, p. 38-240; SAWARD, MICHAEL. *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 8-168.

constitucionalidad— es una vía idónea para que sean los propios ciudadanos quienes activen el mecanismo de representación.

#### I. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD COMO UN ESPACIO PARA LA REPRESENTACIÓN ARGUMENTATIVA

En *Balancing, Constitutional Review, and Representation*, Robert Alexy enfrentó el problema de la legitimidad democrática del control de constitucionalidad. El núcleo de ese problema es que, si bien tanto el legislador como los jueces ejercen autoridad, mientras que la autoridad de los primeros es democráticamente legítima porque deviene de la elección popular, de su carácter representativo y de la responsabilidad de los legisladores frente a los ciudadanos, la autoridad de los jueces, por el contrario, carece de legitimidad democrática porque los ciudadanos no eligen al tribunal y tienen pocas opciones de controlarlo o hacerlo responsable (*accountable*)<sup>3</sup>. En ese contexto es razonable preguntarse “cómo se justifica el poder jurídico de un tribunal constitucional para invalidar actos del parlamento”<sup>4</sup>.

La respuesta de Alexy a este problema consiste en demostrar la existencia de una relación de compatibilidad entre la democracia representativa y el control de constitucionalidad o, lo que es lo mismo, demostrar la existencia de una fuente de legitimidad democrática del *judicial review*. Adicionalmente, Alexy tiene el objetivo de probar que en algunos casos existen buenas razones para que las decisiones del control de constitucionalidad prevalezcan sobre los resultados de la representación electoral<sup>5</sup>. Estos dos propósitos solo se logran, de acuerdo con el autor, si se acredita que el control de constitucionalidad también es una forma de representación del pueblo<sup>6</sup>.

---

3 ALEXY, ROBERT. “Balancing, constitutional review, and representation”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n.º 4, 2005, p. 578. Existe traducción al castellano en ALEXY, ROBERT e IBÁÑEZ, PERFECTO ANDRÉS. *Jueces y ponderación argumentativa*, México, UNAM, 2006, p. 1-18.

4 ALEXY. “Balancing, constitutional review, and representation”, cit., p. 578.

5 Véase KUMM, MATTHIAS. “Alexy’s theory of constitutional rights and the problem of judicial review”, en KLATT, MATTHIAS. *Institutionalized Reason: The Jurisprudence of Robert Alexy*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 205.

6 ALEXY. “Balancing, constitutional review, and representation”, cit., p. 578.

## I. I. LA REPRESENTACIÓN ARGUMENTATIVA

La fórmula de Alexy para conciliar el principio democrático con el de supremacía constitucional consiste en afirmar la existencia de una forma especial de representación que se denomina argumentativa. Esta tesis pone en relación tres de los cinco elementos del constitucionalismo discursivo: el principio de proporcionalidad y la fórmula del peso, el control de constitucionalidad y la representación<sup>7</sup>.

El núcleo de esta tesis afirma que la revisión judicial de las leyes puede ser considerada como democráticamente legítima cuando se erige en una especie de representación argumentativa. Esto sucede cuando el juez constitucional aplica la fórmula del peso con el fin de garantizar que dentro del proceso de control de constitucionalidad solo prevalezcan los argumentos correctos o razonables<sup>8</sup>.

Cuando lo anterior acontece, los argumentos de la Corte tendrán aceptación entre un número suficiente de personas razonables dentro de la sociedad, quienes se sentirán persuadidas por los argumentos del tribunal en virtud del alto nivel de corrección o razonabilidad de esos argumentos. Por esa razón, afirma Alexy, “el control de constitucionalidad solo puede tener éxito si los argumentos presentados por el tribunal constitucional son razonables, y si un número suficiente de miembros de la comunidad son capaces de ejercitar sus capacidades racionales y desean hacerlo”<sup>9</sup>.

Adicionalmente, cuando el control de constitucionalidad funciona como un espacio de representación argumentativa, las decisiones judiciales no tienen un coste sino un beneficio democrático, en especial, si la intervención del tribunal tiene el propósito de garantizar los derechos constitucionales. Ante una ley que viola los derechos establecidos por la constitución, la norma superior no solo no prohíbe, sino que ordena la intervención del juez constitucional:

---

7 De acuerdo con Alexy, los cinco elementos del constitucionalismo discursivo son: los derechos fundamentales, la ponderación (incluida la fórmula del peso), el discurso, el control de constitucionalidad y la representación. *Ibid.*, p. 572.

8 *Ibid.*, p. 572-581.

9 *Ibid.*, p. 580.

Si la Constitución garantiza al individuo derechos frente al legislador y (también) para la garantía de estos derechos prevé un Tribunal Constitucional, entonces la intervención del Tribunal Constitucional en el ámbito de la legislación, necesaria para la garantía de estos derechos, no representa un ejercicio inconstitucional de las competencias legislativas, sino algo que no solo está permitido sino también ordenado por la Constitución<sup>10</sup>.

En síntesis, la idea de Alexy es que los ciudadanos tienen dos escenarios de representación: el congreso y la corte constitucional. En el primero, los ciudadanos están representados por las personas que han elegido mediante el voto en procesos abiertos e igualitarios. En el segundo, los ciudadanos pueden encontrar a un grupo de personas que no han elegido pero que pueden representarles argumentativamente para lograr que las decisiones del primer escenario de representación sean compatibles con la constitución.

Detrás de esta tesis sobre la representación argumentativa se encuentra el concepto de democracia de Alexy. Para este autor, la democracia tiene una dimensión real y una dimensión ideal<sup>11</sup>. En su versión real, la democracia es un proceso para tomar decisiones orientada por la regla de la mayoría (democracia decisional), mientras que en su versión ideal esta es un procedimiento discursivo o argumentativo (democracia deliberativa).

A cada una de estas nociones de democracia corresponde una forma de representación: la representación parlamentaria y la representación argumentativa o deliberativa<sup>12</sup>. El procedimiento de elaboración de las leyes es el escenario por excelencia para el primer tipo de representación, mientras que el control de constitucionalidad lo es para el segundo. Las dos clases de representación son absolutamente necesarias dentro del Estado constitucional porque el congreso no puede realizar el control de sus propios actos, lo cual implica que es necesario que un agente externo deba asumir esa función<sup>13</sup>.

10 ALEXY, ROBERT. *Teoría de los derechos fundamentales*, Carlos Bernal Pulido (trad.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 484.

11 ALEXY, ROBERT. "The dual nature of law", *Ratio Juris*, vol. 23, n.º 2, 2010, p. 167-182.

12 ALEXY. "Balancing, constitutional review, and representation", cit., p. 579. Esta diferencia ya aparecía expresada en ALEXY. *Teoría de los derechos fundamentales*, cit., p. 487-489.

13 *Ibíd.*, p. 509.

Según Alexy, la conjunción de las dos dimensiones de la democracia solo se puede realizar en el modelo de democracia deliberativa<sup>14</sup>. Dentro de esta, el control de constitucionalidad puede ser comprendido como un escenario de representación del pueblo de tipo argumentativo, en el que se permite que los ciudadanos canalicen sus preocupaciones constitucionales frente al resultado final del procedimiento legislativo<sup>15</sup>.

Las decisiones del sistema de representación deliberativa o argumentativa serán razonables en cuanto la respuesta se emita con base en la aplicación de un método racional que atienda a las exigencias del principio de proporcionalidad y aplique el método de la ponderación<sup>16</sup>. Eso quiere decir que la ponderación, y, muy específicamente, la fórmula del peso, es el mecanismo mediante el cual el tribunal constitucional garantiza el carácter racional de su deliberación tanto interna como externa<sup>17</sup>.

## 1.2. LA RELACIÓN ENTRE LA REPRESENTACIÓN ARGUMENTATIVA Y LA PONDERACIÓN

De acuerdo con la teoría de Alexy, la ponderación tiene tres elementos: la ley de la ponderación, la fórmula del peso y las cargas de la argumentación. La ley de la ponderación señala que, en los casos de colisión entre dos principios de derecho fundamental, cuanto mayor sea la afectación de uno de

14 ALEXY. “The dual nature of law”, cit., p. 177 y 178.

15 *Ibíd.*, p. 178.

16 ALEXY. *Teoría de los derechos fundamentales*, cit., p. 70-79 y 529-562, y “La fórmula del peso”, en CARBONELL, MIGUEL (coord.), *El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 15-49; BARAK, AHARON. *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 340-370 y “Proportionality (2)”, en ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÁS (eds.), *The Oxford Handbook*, cit., p. 738-755; BERNAL PULIDO, CARLOS. *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009 y *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 763-811; MONTEALEGRE, EDUARDO (coord.). *La ponderación en el derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008 y SCHLINK, BERNHARD. “Proportionality (1)”, en ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÁS (eds.), *The Oxford Handbook*, cit., p. 718-737.

17 ALEXY. *Teoría de los derechos fundmentales*, cit., p. 486.

los principios, mayor debe ser la satisfacción del otro principio involucrado en la colisión<sup>18</sup>.

La fórmula del peso se refiere a una ecuación que permite establecer la relación de precedencia condicionada entre dos principios que colisionan. La ecuación es un cociente entre tres variables: el peso abstracto, el peso concreto y la certeza sobre la afectación de cada uno de los principios. A las primeras dos variables (peso abstracto y peso concreto) se les asigna un valor con base en una escala triádica que tiene los siguientes baremos: afectación leve ( $2^0$  o 1), intermedia ( $2^1$  o 2) y grave ( $2^2$  o 4). A la tercera variable se le asigna valor de acuerdo con el mayor o menor grado de certeza de que tal afectación efectivamente se producirá. En ese sentido, los valores se modificarán si la afectación es cierta o segura ( $2^0$  o 1), probable ( $2^{-1}$  o 0,5) o casi improbable ( $2^{-2}$  o 0,25)<sup>19</sup>.

Finalmente, las cargas de la argumentación son un mecanismo para resolver los casos de empate. En esos supuestos, como indica Carlos Bernal Pulido, en la *Teoría de los derechos fundamentales* Alexy sugirió conferir prevalencia a la libertad e igualdad jurídica. En el epílogo a ese libro, el autor defendió una carga de argumentación a favor del legislador de manera que, si una ley que restringe un derecho para dar prevalencia a otro no resulta desproporcionada bajo los parámetros de la fórmula del peso, esta debe ser declarada constitucional y su validez debe ser confirmada por el juez constitucional<sup>20</sup>.

De los tres elementos de la ponderación descritos previamente, la fuente principal de racionalidad de las decisiones del órgano de representación argumentativa es la fórmula del peso. En efecto, la ponderación y, en concreto, la fórmula del peso limitan la discrecionalidad y el tipo de argumentos sobre los cuales los miembros del tribunal pueden debatir (deliberación interna) y contribuyen a la exposición de la decisión final para que sea comprendida y aceptada por la opinión pública (deliberación externa). De acuerdo con ese

---

18 ALEXY, ROBERT. “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 66, 2002, p. 31.

19 BERNAL PULIDO, CARLOS. “Estructura y límites de la ponderación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía y Derecho*, n.º 26, 2003, p. 229-230.

20 BERNAL PULIDO. “Estructura y límites”, cit., p. 230-232.

esquema, los resultados del control de constitucionalidad serán legítimos si se corresponden con los argumentos de un número significativo de personas dentro de la sociedad y son aceptados por los demás ciudadanos en virtud del alto grado de corrección de la decisión del juez constitucional<sup>21</sup>.

La idea de la representación argumentativa descansa en la ponderación y en el grado de aceptación de los argumentos que respaldan a la decisión judicial. Para que aumente la aceptación del control de constitucionalidad se requiere que su actividad responda fielmente a una idea racional de corrección. De esta manera, si la ponderación confiere un alto nivel de racionalidad a las decisiones judiciales y limita –hasta donde sea posible– la discrecionalidad del juez, la idea de Alexy de concebir al juez constitucional como un representante argumentativo queda a salvo de una parte de la objeción democrática.

Sin embargo, algunos autores que reconocen el potencial y la idoneidad de la ponderación para racionalizar la decisión judicial y limitar la discrecionalidad de los tribunales albergan serias dudas sobre el paso siguiente dado por Alexy, esto es, dudan sobre la tesis de que la combinación del control de constitucionalidad con el principio de proporcionalidad y la ponderación pueda dar lugar a un escenario de representación argumentativa que supere la objeción contramayoritaria al *judicial review*.

Sobre esta crítica específica, Mattias Kumm, por ejemplo, mantiene que la tesis de Alexy es una vía idónea pero insuficiente para fundamentar la legitimidad democrática del juez constitucional como representante argumentativo. Kumm sostiene que esa propuesta debe ser complementada con una visión sobre el derecho de los ciudadanos a recurrir las decisiones políticas y a recibir buenos argumentos para aceptar tales decisiones. Como se describirá a continuación, la idea de Kumm es que esto sucede cuando, además de considerar al control de constitucionalidad como un escenario de representación argumentativa, se lo concibe como un caso especial de la conversación socrática.

---

21 ALEXY. “Balancing, constitutional review, and representation”, cit., p. 580.

## 2. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD COMO UNA CONVERSACIÓN SOCRÁTICA

La concepción de la justicia constitucional como un escenario de representación argumentativa y su potencial para establecer un nexo de compatibilidad entre el control de constitucionalidad de las leyes y la democracia representativa ha sido objetada desde diferentes enfoques y, en concreto, ha sido considerada como incompleta para defender la existencia misma del control de constitucionalidad. Por ejemplo, Kumm sostiene que, a pesar de que Alexy acierta al no reducir todas las posibilidades de representación al ámbito de la representación voluntaria, de allí no se deriva que puedan existir instituciones que basen su legitimidad exclusivamente en la representación argumentativa<sup>22</sup>.

A pesar de sus críticas a la tesis de Alexy, Kumm destaca que la difusión del principio de proporcionalidad ha tenido cuatro ventajas para el constitucionalismo: i) dotar a los jueces de herramientas argumentativas que permitan limitar los debates constitucionales; ii) abrir un espacio para que los jueces sean deferentes con el legislador y sensibles frente a circunstancias empíricas que justifican determinadas políticas; iii) establecer un grado de conexión entre la deliberación judicial, los argumentos del legislador y las preocupaciones e intereses de los ciudadanos, y iv) ofrecer un baremo para controlar la actividad y los resultados de los jueces constitucionales<sup>23</sup>.

Estas cuatro consecuencias de la difusión del principio de proporcionalidad y de la ponderación también han generado un nuevo enfoque en el debate sobre la legitimidad democrática de la justicia constitucional<sup>24</sup>. En especial, Kumm sostiene que una de las ventajas de la tesis de Alexy es que contribuye a establecer ciertos niveles de responsabilidad de los jueces constitucionales como representantes argumentativos. De esta manera pierde fuerza una parte de la objeción contramayoritaria al control de cons-

---

22 Cfr. KUMM. “Alexy’s theory”, cit., p. 207.

23 *Ibíd.*, p. 205.

24 KUMM, MATTIAS. “Democracy is not enough: rights, proportionality and the point of judicial review”, *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, n.º 09-10, 2009, p. 2.

titucionalidad que señala que los jueces no son responsables (*accountables*) porque no son elegidos democráticamente.

Según Kumm, frente al déficit de control ciudadano de la judicatura, la visión de Alexy tiene el mérito de concebir a los jueces no solo como representantes argumentativos sino como representantes que deben rendir cuentas ante la ciudadanía por el grado de corrección de los fundamentos de sus decisiones. Si los jueces tienen una herramienta para estructurar los argumentos que respaldan sus sentencias, eso quiere decir que los ciudadanos disponen de un parámetro racional para evaluar esas decisiones y aceptar o rechazar fundadamente la decisión de un tribunal constitucional.

Ahora bien, para Kumm esta contribución de Alexy al debate sobre la legitimidad democrática del control de constitucionalidad no es suficiente para superar toda la objeción democrática. Por esa razón, considera que, si se complementa la tesis de Alexy, se puede llegar a afirmar que el control de constitucionalidad no es antidemocrático, sino que es un complemento adecuado de las democracias liberales.

Para Kumm, en el constitucionalismo liberal y democrático deben regir simultáneamente los principios de responsabilidad electoral y de supremacía constitucional. El primero se manifiesta en el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades, el segundo, en el derecho de los mismos ciudadanos a impugnar las decisiones proferidas por las autoridades que han elegido.

En ese marco, la existencia del *judicial review* reflejaría la idea clásica de no dominación que afirma que los individuos no deben someterse a aquellas leyes que razonablemente no habrían consentido. Esto implica que toda decisión pública debe ser concebida como un ejercicio colectivo de la razón que conduce a determinar lo que la justicia y la buena política requieren. El principio de no dominación que fundamenta al control de constitucionalidad no se opone a la idea de igualdad política sino que la complementa, porque la legitimidad de la decisión política no descansa solamente en el carácter representativo o electoralmente elegido de la autoridad que la profiere sino en las razones que respaldan una determinada ley<sup>25</sup>.

---

25 Ibid., p. 21.

## 2.1. LA CONVERSACIÓN SOCRÁTICA

La propuesta concreta de Kumm se enmarca dentro de lo que el autor denomina el *paradigma racional de los derechos humanos*. Dentro de este paradigma, el control de constitucionalidad puede ser concebido bajo la idea socrática de un diálogo en el que siempre se buscan las mejores razones<sup>26</sup>. La conjunción del control de constitucionalidad y el principio de proporcionalidad crean un escenario deliberativo (*socratic contestation*) en el cual los ciudadanos tienen derecho a impugnar los actos del legislador con base en sus propias razones con el fin de buscar las razones que llevaron al legislador a aprobar una determinada ley<sup>27</sup>.

Desde ese punto de vista, el control de constitucionalidad realizado con aplicación del principio de proporcionalidad resulta una opción deseable democráticamente porque contribuye a encontrar las razones públicas que justifican los actos del legislador o las razones públicas que determinan la invalidación de esos actos por parte del juez constitucional<sup>28</sup>.

El proceso de *socratic contestation* en el que piensa Kumm se desarrolla en varios pasos. En primer lugar, el juez constitucional no asume ninguna posición inicial, sino que se limita a escuchar los argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad de una ley con el fin de determinar los extremos del debate. En esta fase concurren las autoridades públicas que emitieron el acto normativo, para exponer las razones que respaldan la constitucionalidad de esa decisión, así como quienes atacan la constitucionalidad de ese acto normativo. En segundo lugar, el juez puede formular preguntas a las dos partes en clave de los elementos del juicio de proporcionalidad. A continuación, el juez evalúa la calidad de los argumentos planteados y sus posibles contradicciones. Finalmente, en un espacio deliberativo, sosegado

26 KUMM, MATTIAS. “Institutionalising socratic contestation: the rationalist human rights paradigm, legitimate authority and the point of judicial review”, *European Journal of Legal Studies*, n.º 1, 2007-2008, p. 153-183 y “The idea of socratic contestation and the right to justification: the point of rights-based proportionality review”, *Law and Ethics of Human Rights*, vol. 4, n.º 2, 2010, p. 142-175.

27 KUMM. “Democracy is not enough”, cit., p. 5 y “The idea of socratic contestation”, cit., p. 142-175.

28 KUMM. “Democracy is not enough”, cit., p. 3.

y alejado de la política ordinaria y de la propia tensión de la discusión, el juez constitucional decide cuál de las dos posiciones debe prevalecer<sup>29</sup>.

La conexión con la tesis de Alexy ocurre porque Kumm acepta que, para decidir, el juez ha debido seguir los pasos establecidos por el principio de proporcionalidad porque esta es la manera de asegurar que el resultado de su deliberación será formulado en términos de razón pública y que sus argumentos serán aceptados por todos los ciudadanos<sup>30</sup>.

De acuerdo con Kumm, este procedimiento de *socratic contestation* constituye una respuesta adecuada frente a algunas de las patologías que afectan a los sistemas políticos más desarrollados (p. ej., la corrupción, la crisis de la representación o la influencia de intereses económicos hegemónicos en las decisiones políticas)<sup>31</sup>. Frente a estas deficiencias, el control de constitucionalidad o *socratic contestation* asegura que la deliberación pública recuperará las cargas del juicio —en términos de Rawls— cuando no ha existido un razonamiento crítico e imparcial durante la deliberación parlamentaria<sup>32</sup>. Como el propio Kumm advierte, la “*socratic contestation* es el mecanismo mediante el cual los tribunales determinan si la solución a un desacuerdo entre las autoridades públicas y los demandantes es razonable”<sup>33</sup>.

## 2.2. LA CONVERSACIÓN SOCRÁTICA Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Ahora bien, hasta este punto se ha señalado que Kumm comparte la idea de Alexy sobre el potencial representativo y deliberativo del control de constitucionalidad realizado mediante el principio de proporcionalidad y la ponderación. También se ha establecido que Kumm complementa esa tesis con la idea del *paradigma racional de los derechos humanos*, dentro del cual el control de constitucionalidad se convierte en una especie de la con-

---

29 Ibid., p. 17 y 18.

30 KUMM. “The idea of socratic contestation”, cit., p. 168 y 169.

31 KUMM. “Institutionalising socratic contestation”, cit., p. 169 y “The idea of socratic contestation”, cit., p. 157-164.

32 KUMM. “Democracy is not enough”, cit., p. 20.

33 KUMM. “The idea of socratic contestation”, cit., p. 170.

versación socrática. Tanto la versión de Alexy como la de Kumm se dirigen a fundamentar una relación de compatibilidad y complementariedad entre la democracia y el control de constitucionalidad. La pregunta que surge es: ¿cuál es la conexión de esas dos tesis con el acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad?

El vínculo de las tesis de Alexy y Kumm con los diseños institucionales de acceso directo al control de constitucionalidad lo sugiere el propio Kumm. En efecto, la concepción del control de constitucionalidad como una conversación socrática implica que el *judicial review* se convierte en una garantía para el derecho de los ciudadanos a ser escuchados, a que la administración justifique el origen de una decisión que les afecta y a que el legislador argumente sobre los motivos por los cuales una ley no debe ser modificada o invalidada<sup>34</sup>. Si el control de constitucionalidad es un escenario de representación argumentativa que se desarrolla mediante la conversación socrática, el Estado debe garantizar la participación ciudadana en estos procesos de deliberación cualificados como una manifestación del deber de las autoridades de consultar a los ciudadanos sobre las decisiones públicas<sup>35</sup>.

El derecho de los ciudadanos a participar en ese espacio deliberativo se materializa en la facultad ciudadana para activar el mecanismo de representación argumentativa y de conversación socrática. Si el espacio deliberativo es cualificado porque solo se aceptan argumentos basados en derechos<sup>36</sup>, es razonable pensar que la primera intervención la deben realizar los propios ciudadanos cuando consideran que el legislador ha violado un derecho del cual son titulares, cuando tienen dudas sobre la existencia de tal violación o cuando dudan respecto de su condición de titulares de un derecho<sup>37</sup>.

---

34 La misma tesis en HAREL, ALON y KAHANA, TSVI. “The easy core case for judicial review”, *Journal of Legal Analysis*, vol. 2, n.º 1, 2010, p. 250.

35 Cfr. *ibíd.*, p. 238.

36 *Ibíd.*, p. 245.

37 *Ibíd.*, p. 246.

Como se verá más adelante, esta idea también aparece en PETTIT, PHILIP. *On the People's Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 210.

### 3. LOS JUECES CONSTITUCIONALES COMO REPRESENTANTES MERITOCRÁTICOS

Desde la filosofía política y la teoría de la representación, Philip Pettit ha realizado una contribución que sirve para demostrar los problemas de la representación parlamentaria y para reforzar la idea de que el control de constitucionalidad también puede ser concebido como una forma especial de representación compatible con la democracia.

En sus trabajos sobre representación y democracia, Pettit ha señalado que la representación electoral y el principio de igual participación democrática resultan insuficientes para asegurar la igual capacidad de influencia de los ciudadanos en los procesos de decisión<sup>38</sup>. Por una parte, Pettit afirma que, aun si en el punto de partida existen condiciones en las cuales los votos de los ciudadanos tienen igual valor, existen otros factores para que, en el punto de llegada, los resultados reflejen que no hubo igual capacidad de influencia en los procesos de decisión. Esto sucede, por ejemplo, cuando hay barreras económicas para ejercer el voto, presiones sobre los votantes o leyes electorales que distribuyen los escaños entre diferentes zonas geográficas sin tomar en cuenta su población<sup>39</sup>.

Para ilustrar su idea, Pettit se refiere a un grupo de cinco amigos que viven en condiciones de igualdad material y quienes se reúnen semanalmente para jugar a las cartas o al ajedrez. Dentro del grupo de amigos, dos de ellos son vegetarianos y tres no lo son. El grupo se puede reunir en dos restaurantes de la ciudad, pero solo uno de los dos restaurantes se especializa en comida vegetariana. Finalmente, los cinco amigos han acordado que, cada vez que tengan una reunión, decidirán la sede del encuentro bajo la regla de la mayoría. El voto de cada uno de ellos tendrá el mismo valor.

---

38 Además de las tesis y artículos que se reseñan a continuación, el trabajo de Pettit sobre la representación es bastante prolijo. En relación con aspectos teóricos de la representación se deben consultar otros textos que aquí no se citan porque son previos a la idea de la representación meritocrática: PETTIT, PHILIP. “Varieties of public representation”, en SHAPIRO, IAN (ed.), *Political Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 61-89 y “Representation, responsive and indicative”, *Constellations*, vol. 17, n.º 3, 2010, p. 426-434.

39 PETTIT. *On the People's Terms*, cit., p. 210.

Con base en esta hipótesis, la conclusión de Pettit es que los amigos siempre decidirán cenar en el restaurante no vegetariano. Eso sucede porque “la igualdad de votos no es suficiente para asegurar el mismo poder de influencia a los diferentes votantes; aquellos que se encuentran en minoría están más o menos en una situación de permanente exclusión respecto de la posibilidad de estar entre los ganadores”<sup>40</sup>.

### 3.1. LA REPRESENTACIÓN MERITOCRÁTICA COMO REMEDIO A LOS DESEQUILIBRIOS EN LA CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LOS CIUDADANOS

La propuesta de Pettit para superar la dificultad descrita previamente y asegurar el ideal de no dominación es la creación de un mecanismo para que los individuos o los grupos de individuos verifiquen el grado de desconocimiento de los principios de igual participación e influencia que ocurre en el proceso mediante el cual son aprobadas las leyes. Ese mecanismo debería proveer de un juicio imparcial que tuviera en cuenta apropiadamente los argumentos de quienes se oponen a la decisión mayoritaria<sup>41</sup>.

En ese sentido, Pettit ha elaborado una construcción teórica en torno al concepto de representación meritocrática<sup>42</sup>. La tesis de Pettit es que existen individuos que han sido escogidos para desempeñar una función pública de acuerdo con sus méritos o capacidades y a quienes se les confiere el estatus de representantes siempre que cumplan con ciertas condiciones<sup>43</sup>.

El punto de partida es que no todos los representantes deben ser elegidos popularmente. Algunos representantes deben ser elegidos directamente por los ciudadanos pero también se pueden identificar representantes en razón de criterios diferentes, como el exigente proceso de reclutamiento para un cargo determinado, su alto grado de autonomía o sus capacidades

---

40 *Ibíd.*, p. 212.

41 *Ibíd.*, p. 213-215.

42 PETTIT, PHILIP. “Meritocratic representation”, en BELL, DANIEL y CHENYANG, LI (eds.), *The East Asian Challenge for Democracy: Political Meritocracy in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 151.

43 *Ibíd.*, p. 138-159.

personales<sup>44</sup>. Estos últimos no tienen un estatus representativo autónomo puesto que su posición deriva de la elección que han hecho de ellos los representantes elegidos popularmente<sup>45</sup>.

Por supuesto, no todos los funcionarios públicos elegidos por procedimientos meritocráticos pueden ser considerados representantes. En concreto, no pueden serlo quienes no son independientes porque forman parte de un esquema jerarquizado de mando<sup>46</sup>. Para ser representante meritocrático también se requiere que las autoridades sean elegidas con base en sus habilidades o en su tendencia a la imparcialidad; que sean objeto de la censura o control público de la misma manera que las autoridades que fueron elegidas popularmente, y que puedan ser sancionados judicialmente por sus faltas disciplinarias<sup>47</sup>.

De acuerdo con Pettit, existen tres categorías de funcionarios que ejercen la representación meritocrática. En primer lugar, las autoridades que elevan quejas o reclamos ante o contra el gobierno u otros miembros de la administración (*e.g.*, el fiscal general o el *ombudsman*). En segundo lugar, las autoridades que deciden las quejas que interponen los ciudadanos contra el gobierno o contra las demás autoridades (*e.g.*, los jueces y los tribunales). Finalmente, las autoridades que resuelven los problemas que las autoridades elegidas popularmente no pueden resolver imparcialmente porque involucran sus propios intereses (*e.g.*, autoridades electorales o el banco central)<sup>48</sup>.

Esta forma de representación se caracteriza porque los representantes meritocráticos o argumentativos ostentan condiciones que permiten afirmar que, en un ámbito determinado, ellos harán el trabajo de representación mejor de lo que podrían hacerlo los representantes elegidos popularmente. Por ejemplo, tendrán un fuerte incentivo para apartarse de las preferencias de la mayoría a

---

44 *Ibíd.*, p. 156.

45 *Ibíd.*, p. 147.

46 *Ibíd.*, p. 147.

47 *Ibíd.*, p. 150.

48 *Ibíd.*, p. 147 y 148. Este argumento ya había sido formulado en DWORKIN, RONALD. *Law's Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 1986, p. 375.

favor de ciertas minorías que son tradicionalmente ignoradas<sup>49</sup>. De allí la importancia de que los representantes meritocráticos sean independientes de los representantes elegidos popularmente<sup>50</sup>. En su propia área, los representantes meritocráticos pueden reclamar válidamente que están hablando en nombre del pueblo (*in the people's name*) porque la fuente de su legitimidad proviene del mismo carácter meritocrático de su elección<sup>51</sup>.

Aunque Pettit reconoce que la representación meritocrática conlleva algunos problemas para el sistema democrático —como la excesiva discrecionalidad del representante meritocrático o la forma de asegurar la prevalencia de los méritos en los procesos de elección—, también señala que las condiciones de la representación meritocrática conducen al juicio de que, para esa posición institucional, la mejor opción es tener un representante meritocrático y no un representante elegido popularmente<sup>52</sup>.

Al final de su argumento, Pettit considera que los jueces y las demás autoridades meritocráticas ejercen una representación indicativa que no es incompatible con la democracia. Los jueces constitucionales —como representantes meritocráticos— se encuentran limitados porque solo pueden usar argumentos en clave constitucional y con el fin de dar voz a quienes no fueron escuchados dentro del foro parlamentario. Su objetivo es que los afectados cuestionen las decisiones adoptadas frente a un grupo de representantes que deben escucharles y quienes pueden decidir sobre la validez de las decisiones cuestionadas.

### 3.2. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y REPRESENTACIÓN MERITOCRÁTICA

La tesis de la representación meritocrática de Pettit tiene una conexión indudable con la representación argumentativa de Alexy y el diálogo socrático

49 PETTIT. “Meritocratic representation”, cit., p. 150.

50 *Ibíd.*, p. 151. Sobre la independencia como requisito esencial para que los jueces puedan ser considerados como representantes, cfr. KYRITSIS. “Representation and Waldron’s objection”, cit., p. 747.

51 PETTIT. “Meritocratic representation”, cit., p. 151-155.

52 *Ibíd.*, p. 153-156.

de Kumm. En efecto, Pettit ofrece una teoría sobre el tipo de vínculo que confiere carácter representativo al control de constitucionalidad.

Se puede afirmar que Alexy formuló la tesis general sobre el control de constitucionalidad como escenario de representación y confió la demostración de esa tesis a la posibilidad de control ciudadano sobre el tribunal mediante los criterios del principio de proporcionalidad y la ponderación. De esta manera, frente a la objeción democrática, Alexy provee una visión de un tribunal constitucional como una institución *accountable* por la ciudadanía. Por su parte, Kumm ofrece un método para que el control de constitucionalidad funcione como escenario de representación deliberativa o argumentativa. En contra de la crítica contramayoritaria, Kumm destaca el potencial epistémico del *judicial review* para obtener resultados cualitativamente mejores que los obtenidos mediante el proceso legislativo.

En medio de ese panorama, Pettit se centra en demostrar que el vínculo entre el representante y el representado no se crea exclusivamente mediante el voto, sino que puede tener origen en los méritos, las calidades y la posición institucional de quienes integran el tribunal constitucional. Por esta vía, Pettit ataca directamente la parte de la objeción contramayoritaria que pone todo su énfasis en el carácter no electo de los jueces constitucionales y complementa las visiones de Alexy y Kumm al ofrecerles una manera de fundamentar el vínculo representativo cuando se trata del control de constitucionalidad.

Con base en todo lo anterior, es plausible sostener que el tribunal constitucional también es un espacio de representación argumentativa o deliberativa en el que el vínculo representativo proviene de los méritos, la independencia y la posición institucional de los jueces. Esta forma de representación es compatible con la democracia porque sus miembros son susceptibles de ser controlados (*accountables*) por los ciudadanos. Además, los resultados del *judicial review* son razonables cuando utilizan la ponderación y valiosos democráticamente cuando son el resultado de un procedimiento deliberativo o conversación socrática.

Ya se ha señalado que el acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad es funcional a las tesis de Alexy y Kumm. Incluso, la acción pública de constitucionalidad puede resultar un instrumento muy importante para reforzar la idea del carácter representativo y deliberativo de la justicia constitucional y para garantizar el buen funcionamiento del

esquema de la conversación socrática. Desde luego, la tesis de Pettit también resulta pertinente para nuestra perspectiva porque los jueces solo adquieren su posición de representantes meritocráticos si su función es canalizar las quejas ciudadanas contra la administración y el legislador. Como el propio autor señala, frente a las deficiencias del proceso político,

[s]olo veo una posibilidad realista, que es introducir un sistema de queja individualizada que sea paralelo al control colectivo que ocurre durante las elecciones. Deberían existir amplias oportunidades para que los individuos y los grupos cuestionaran las leyes o proyectos para saber hasta qué punto el proceso en el que estas son aprobadas respeta el valor de la igualdad de influencia y, más generalmente, el valor de la igualdad de estatus<sup>53</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el sistema de acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad funciona como uno de los mecanismos en los que piensa Pettit al señalar la necesidad de crear un sistema paralelo, en el que los ciudadanos solicitan la intervención de sus representantes meritocráticos con el fin de que estos revisen las decisiones que fueron tomadas por el órgano legislativo<sup>54</sup>. Si esto es así, la acción pública de constitucionalidad adquiere fuerza como uno de los diseños institucionales posibles de la justicia constitucional que mejor se ajusta a las ideas de representación argumentativa o deliberativa, conversación socrática y representación meritocrática.

Las tres tesis señaladas hasta aquí parten de un supuesto común en relación con el principio democrático y de igualdad política: la insuficiencia de ese principio o la pobreza de su contenido para garantizar la igual participación de los ciudadanos en el debate público. Como señala Dworkin, esta “no es un meta demasiado exigente, sino demasiado poco exigente”<sup>55</sup>.

A partir de esa crítica, cada una de las tesis establece fórmulas para responder a esa disfuncionalidad democrática. Sin embargo, se puede objetar que ninguna de las tres afirma que el control de constitucionalidad pueda

---

53 PETTIT. *On the People's Terms*, cit., p. 213.

54 *Ibíd.*, p. 217.

55 DWORKIN. “Igualdad, democracia y constitución”, cit., p. 129.

materializar el principio de igualdad política si se abren las puertas de los tribunales a la ciudadanía. Por esa razón, es necesario analizar la forma como Lawrence Sager ha desarrollado esa línea de argumentación para superar un elemento central de la crítica contramayoritaria al control de constitucionalidad y fundamentar el acceso directo de los ciudadanos a la justicia constitucional.

#### 4. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LA REPRESENTACIÓN DELIBERATIVA

Lawrence Sager también ha hecho una contribución significativa a la tesis de que el control de constitucionalidad es un escenario de representación. En especial, Sager ha enfrentado un problema específico de esta tesis en relación con el principio de igual dignidad política. Si bien es cierto que, como señalaron Kumm y Pettit, la igualdad política es insuficiente para lograr el mismo nivel de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, eso no quiere decir que concebir al control de constitucionalidad como un escenario de representación no entre en colisión con ese principio de igualdad. Las tesis sobre el carácter representativo del *judicial review* se enfrentan al hecho de que este será un espacio de representación que no puede reflejar el principio de igual dignidad política del cual sí da cuenta la representación parlamentaria.

Sager reconoce que el proceso de elección popular de los representantes ante el órgano legislativo satisface la idea de igual dignidad democrática. Sin embargo, considera —como Pettit y Dworkin— que esta no es una vía perfecta para tomar las decisiones públicas porque se encuentra permeada por diferentes tipos de problemas. De acuerdo con Sager, la opción que apuesta solamente por la representación parlamentaria es “débil y peligrosa porque los representantes políticos responden inevitablemente, en algún modo que no es marginal, al poder de los votos o del dinero, en lugar de a la fuerza de la pretensión de determinado individuo o grupo de que el derecho está de su parte”<sup>56</sup>.

---

56 SAGER. *Juez y democracia*, cit., p. 204.

Por esa razón, Sager ha refutado directamente la tesis que sostiene que el control de constitucionalidad es un peligro para el principio de igual dignidad política<sup>57</sup>. Para el autor, existen dos formas mediante las cuales los ciudadanos pueden participar en condiciones de igualdad en las decisiones públicas: una forma electoral y una forma deliberativa. La primera se realiza cuando los ciudadanos participan en la elección de los miembros del congreso, la segunda, cuando los ciudadanos acuden a los tribunales constitucionales para someter a control las decisiones legislativas:

Una forma a través de la cual una persona puede participar como igual en el proceso de resolución de disputas acerca de los derechos que tienen los miembros de esa comunidad es ejerciendo en condiciones de igualdad el derecho de elegir a los representantes políticos que tomarán las decisiones sobre los derechos [...]. La segunda forma en la que el miembro de una comunidad política puede participar como igual en el debate sobre sus derechos es que sus derechos e intereses (como miembro igual de la comunidad política y como titular de derechos) sean considerados seriamente por quienes tienen autoridad deliberativa<sup>58</sup>.

En definitiva, para Sager, el principio de igualdad en el que se apoya la objeción democrática tiene dos dimensiones: una dimensión electoral y una dimensión deliberativa. La primera se satisface cuando los ciudadanos participan en los procesos de elección de sus representantes en el congreso y la segunda se materializa cuando los ciudadanos acceden a los tribunales para reclamar por una decisión legislativa que viola sus derechos. En su criterio, la relación entre estas dos dimensiones no es de contradicción sino de complementariedad, porque la “mayor parte de los Estados democráticos modernos tienen un conjunto de estructuras institucionales en el marco de las cuales los Parlamentos prometen la igualdad electoral, mientras los tribunales constitucionales prometen la igualdad deliberativa”<sup>59</sup>.

---

57 Una idea que ya aparecía en DWORKIN. *A Matter of Principle*, cit., p. 69.

58 SAGER. *Juez y democracia*, cit., p. 204.

59 *Ibíd.*, p. 207.

#### 4.1. EL JUEZ CONSTITUCIONAL COMO UNA AUTORIDAD DELIBERATIVA

La propuesta de Sager consiste en abrir las puertas del control de constitucionalidad a los ciudadanos con el fin de garantizarles el acceso directo a la representación deliberativa. Esta tesis de Sager se basa en una concepción del *judicial review* como un escenario adecuado para que los ciudadanos participen en condiciones de igualdad y de manera efectiva en el debate sobre los desacuerdos que existen dentro de la sociedad sobre sus derechos, el contenido de los mismos y la forma de garantizarlos. Como se puede inferir, Sager piensa que el control de constitucionalidad es una opción adicional y no excluyente para hacer valer el principio de igual dignidad de los ciudadanos<sup>60</sup>.

La razón principal por la que los tribunales se erigen en escenarios idóneos radica en sus atributos deliberativos: su capacidad para identificar problemas que el legislador no considera y la concepción de Owen Fiss del proceso judicial como un diálogo público. En este diálogo, el juez no se puede negar a participar, no puede dejar de escuchar, debe contestar y debe responder ante los ciudadanos por los resultados de la deliberación<sup>61</sup>.

Sager defiende que la posibilidad de apelar directamente ante la autoridad deliberativa (los jueces) no se ve afectada por las condiciones estructurales y las barreras sociales o económicas que niegan a los ciudadanos la misma influencia dentro del procedimiento legislativo. A diferencia de los desequilibrios que impiden a las minorías o a los sectores menos favorecidos incidir ante el congreso, cuando se acude a los tribunales cada ciudadano tiene derecho “a que cada deliberante evalúe sus pretensiones en sus propios méritos, con independencia del número de votos que le respalde, con independencia de la cantidad de dinero que pueda utilizar en su propio apoyo y con independencia de la influencia que tenga en la comunidad”<sup>62</sup>.

---

60 *Ibíd.*, p. 204 y 205.

61 Para un desarrollo de la idea del proceso de constitucionalidad colombiano como diálogo público, cfr. ROA ROA. *La acción pública*, cit., p. 38-45.

62 SAGER. *Juez y democracia*, cit., p. 204.

#### 4.2. EL ACCESO DIRECTO DE LOS CIUDADANOS AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD COMO PUERTA DE INGRESO A LA AUTORIDAD DELIBERATIVA

En relación con el acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad, el enfoque de Sager adquiere mayor relevancia porque no solo reconoce la autoridad deliberativa de los jueces, sino que se muestra favorable a una apertura del control de constitucionalidad a la ciudadanía. Sobre este punto, la idea de Sager es que, cuanto mayor es el grado en que se presentan los problemas del sistema de elección, la crisis de la representación y los vicios estructurales del sistema electoral, mayor es la fuerza de las razones que juegan a favor del acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad.

Bajo esa concepción del control de constitucionalidad como un foro deliberativo en el que los ciudadanos hacen valer su derecho a participar en condiciones de igualdad en la resolución de los desacuerdos que surgen dentro de la sociedad, el tipo de control de constitucionalidad que mejor se adecua a este marco es uno en el que exista una amplia legitimación ciudadana para elevar las pretensiones de inconstitucionalidad ante los tribunales. Como el mismo Sager afirma:

Toda persona que sufra un daño del tipo pertinente tiene derecho a ser oída por los tribunales, a plantear sus pretensiones y argumentos en su defensa y, en el peor de los casos, a una explicación razonada de los motivos por los que sus pretensiones no han sido consideradas persuasivas por la mayoría de los jueces. Obviamente, los jueces pueden ser malos deliberantes, y la misma independencia que los hace imparciales también los hace relativamente inmunes al control electoral. Pero cuando alguien tiene una pretensión constitucional y apela a los tribunales, ese alguien puede ser cualquiera: puede representar a una minoría de uno, o pertenecer a un grupo que es ampliamente ridiculizado o discriminado. En la práctica buena parte de los progresos realizados en el derecho constitucional han sido provocados por las pretensiones de tales grupos<sup>63</sup>.

---

63 *Ibíd.*, p. 205.

Probablemente, del texto citado previamente se infiere la inclinación de Sager por un sistema de acceso interesado y no por uno de acceso directo porque hace referencia al derecho de quienes han sufrido un daño. Sin perjuicio de ocuparse de esa objeción más adelante, lo que resulta innegable es que las tesis de Alexy, Pettit, Kumm y Sager representan un cambio de visión frente a posturas que se limitaban a reconocer que el control de constitucionalidad podía ser un garante o vigilante de la deliberación parlamentaria (supervisión), pero negaban la posibilidad de que el control de constitucionalidad fuera un escenario deliberativo en sí mismo.

Adicionalmente, las tesis descritas en esta sección indican que la desconexión de los jueces con el proceso electoral no es una negación de su carácter representativo y no implica una deficiencia de la posición institucional de los tribunales. Por el contrario, esas condiciones les generan otro tipo de vínculo con los ciudadanos (meritocrático) y les proporcionan un conjunto de garantías de imparcialidad que son necesarias para una deliberación de calidad<sup>64</sup>. Como lo describe José Luis Martí, este cambio de enfoque coincide con un fenómeno que se caracteriza por “abrir espacios de participación directa de los ciudadanos. Esto es, por poner en marcha mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, complementarios de las estructuras representativas”<sup>65</sup>.

Sin embargo, el propio Martí advierte que este movimiento no cuestiona la existencia o la centralidad del órgano de representación parlamentaria; solo reconoce la aparición de otros espacios de decisión y procura el aumento de la intervención ciudadana en esos nuevos escenarios. Una advertencia en el mismo sentido es formulada por Ferreres, quien considera que el argumento de Sager tiene el potencial de desplazar la participación electoral a favor de la participación deliberativa. Por esta razón, señala que es necesario aclarar que la participación deliberativa también tiene un coste democrático y buscar un equilibrio adecuado entre las dos formas de participación. En sus propias palabras:

---

64 HÜBNER MENDES. *Constitutional Courts*, cit., p. 92.

65 MARTÍ, JOSÉ LUIS. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 226.

Los tribunales pueden ser mejores que las asambleas legislativas a la hora de valorar con cuidado los argumentos avanzados por un ciudadano, y de darles respuesta de manera articulada. Pero cuando se trata de decidir finalmente, una vez se ha clausurado el debate, los tribunales exhiben un déficit democrático en comparación con las asambleas legislativas [...]. Una cosa es destacar las virtudes democráticas del proceso judicial en términos de deliberación. Otra muy distinta es creer que esas virtudes tienen tanto peso como para neutralizar el coste que el control judicial significa desde un punto de vista electoral<sup>66</sup>.

Además de ese matiz, ninguna de las tesis precedentes hace referencia específica a la influencia del diseño institucional del control de constitucionalidad, ni a su relación con el grado de deliberación o de representación argumentativa del *judicial review*. Sin duda alguna, se trata de una omisión relevante porque la configuración del control de constitucionalidad puede ser un factor determinante para potenciar o disminuir las propiedades deliberativas de los tribunales, construir el vínculo meritocrático o implementar el principio de igualdad de participación. Por esta razón, a continuación se establece la conexión entre el diseño institucional del acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad y las tesis de la representación argumentativa, deliberativa o meritocrática.

##### 5. UN DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LA REPRESENTACIÓN DELIBERATIVA, ARGUMENTATIVA O MERITOCRÁTICA

El argumento central de esta sección es que el acceso directo al control de constitucionalidad es el diseño institucional que optimiza las tesis de la representación argumentativa con un coste muy bajo para el principio de igualdad política. En efecto, sistemas, como el de la acción pública de constitucionalidad aparejan una concepción democrática del *judicial review* bajo la cual prevalece la confianza en la capacidad individual y se fomenta la participación ciudadana en los espacios de decisión. Sin necesidad de llegar al extremo de permitir que cualquier ataque de constitucionalidad carente

---

66 FERRERES COMELLA. “El control judicial”, cit., p. 367.

de fundamentos pueda poner en funcionamiento el mecanismo de control, el ciudadano es el encargado de activar el sistema de representación argumentativa o, en los términos de Kumm, de iniciar la conversación socrática.

En relación con el principio de igual participación democrática, que señala que todos los ciudadanos tienen un mismo derecho a que sus opiniones sean consideradas antes de tomar una decisión política, la acción pública de constitucionalidad se proyecta como una manifestación de ese principio en el ámbito del control de constitucionalidad porque confiere a todos los ciudadanos un igual derecho de agencia o de participación en el sistema de representación argumentativa.

De esta manera, el control de constitucionalidad con acceso directo se convierte en un escenario para hacer realidad uno de los pilares de la concepción deliberativa republicana. Uno de los principales elementos de esa teoría, como señala Martí, es que los ciudadanos “deben tener idealmente garantizada la posibilidad de participar en la toma de decisiones que afectan a todos o, en su defecto, y como mínimo, la posibilidad de discrepar, discutir y disputar las decisiones tomadas por sus representantes, obligándoles a cambiarlas si lo creen necesario”<sup>67</sup>.

En ese marco, la mayor accesibilidad al control de constitucionalidad no es una invitación para que los ciudadanos sustituyan su interés por el proceso legislativo o abandonen su compromiso con el escrutinio de la actividad del gobierno. Por el contrario, la acción pública de constitucionalidad funciona como una garantía de que los ciudadanos participarán, controlarán y escrutarán la compatibilidad de las decisiones legislativas con los valores públicos de la constitución; con independencia de los factores que impiden la garantía efectiva de la igual capacidad de influencia en la adopción de esas decisiones.

En ese sentido, la acción pública de constitucionalidad articula perfectamente el objetivo de Alexy de conciliar las dos versiones de la democracia, la idea de Kumm de abrir un espacio para el diálogo socrático entre los ciudadanos y las autoridades, la visión de Pettit sobre la existencia de un conjunto de autoridades que son representantes debido a sus méritos y la

---

67 MARTÍ. *La república deliberativa*, cit., p. 248.

posición de Sager a favor de la apertura de los tribunales a los individuos cuyos derechos han sido amenazados o vulnerados.

Adicionalmente, en relación con los otros diseños institucionales, la acción pública tiene la ventaja comparativa de ofrecer un grado menor de tensión con el principio de igualdad política porque cada uno de los ciudadanos tiene efectivamente el mismo derecho a acceder a la representación deliberativa. Estos elementos ubican al acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad como un diseño deseable para abrir un espacio de representación argumentativa, deliberativa o meritocrática dentro de las democracias constitucionales. Y esto no es poco.

#### REFERENCIAS

- ALEXY, ROBERT. “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 66, 2002, p. 13-64.
- ALEXY, ROBERT. “Balancing, constitutional review, and representation”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n.º 4, 2005, p. 572-581.
- ALEXY, ROBERT. *Teoría de los derechos fundamentales*, 2.ª ed., Carlos Bernal Pulido (trad.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- ALEXY, ROBERT. “La fórmula del peso”, en CARBONELL, MIGUEL (coord.), *El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 15-49.
- ALEXY, ROBERT. “The dual nature of law”, *Ratio Juris*, vol. 23, n.º 2, 2010, p. 167-182.
- BARAK, AHARON. “A judge on judging: the role of a Supreme Court in a democracy”, *Harvard Law Review*, vol. 116, 2002-2003, p. 19-162.
- BARAK, AHARON. *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- BARAK, AHARON. “Proportionality (2)”, en ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÁS (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 738-755.

- BERNAL PULIDO, CARLOS. “Estructura y límites de la ponderación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía y Derecho*, n.º 26, 2003, p. 225-238.
- BERNAL PULIDO, CARLOS. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- BERNAL PULIDO, CARLOS. *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.
- DWORKIN, RONALD. “The forum of principle”, *New York University Law Review*, n.º 56, 1981, p. 469-518.
- DWORKIN, RONALD. *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985.
- DWORKIN, RONALD. *Law’s Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.
- DWORKIN, RONALD. “Igualdad, democracia y constitución. Nosotros, el pueblo, en los tribunales”, en CARBONELL, MIGUEL y GARCÍA, LEONARDO (coords.), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010, p. 117-149.
- EISGRUBER, CHRISTOPHER. *Constitutional Self-Government*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.
- FERRERES COMELLA, VÍCTOR. “El control judicial de la constitucionalidad de la ley. El problema de su legitimidad democrática”, en CARBONELL, MIGUEL y GARCÍA, LEONARDO (coords.), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010, p. 356-380.
- HAREL, ALON y KAHANA, TSVI. “The easy core case for judicial review”, *Journal of Legal Analysis*, vol. 2, n.º 1, 2010, p. 227-256.
- HÜBNER MENDES, CONRADO. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- KUMM, MATTIAS. “Institutionalising socratic contestation: the rationalist human rights paradigm, legitimate authority and the point of judicial review”, *European Journal of Legal Studies*, n.º 1, 2007-2008, p. 153-183.
- KUMM, MATTIAS. “Democracy is not enough: rights, proportionality and the point of judicial review”, *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, n.º 09-10, 2009, p. 1-38.

- KUMM, MATTIAS. “The idea of socratic contestation and the right to justification: the point of rights-based proportionality review”, *Law and Ethics of Human Rights*, vol. 4, n.º 2, 2010, p. 142-175.
- KUMM, MATTIAS. “Alexy’s theory of constitutional rights and the problem of judicial review”, en KLATT, MATTHIAS, *Institutionalized Reason: The Jurisprudence of Robert Alexy*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 201-218.
- KYRITSIS, DIMITRIOS. “Representation and Waldron’s objection to judicial review”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 26, n.º 4, 2006, p. 733-751.
- MANIN, BERNARD. *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MARTÍ, JOSÉ LUIS. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- MONTEALEGRE, EDUARDO (coord.). *La ponderación en el derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- PETTIT, PHILIP. “Representation, responsive and indicative”, *Constellations*, vol. 17, n.º 3, 2010, p. 426-434.
- PETTIT, PHILIP. “Varieties of public representation”, en SHAPIRO, IAN (ed.), *Political Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 61-89.
- PETTIT, PHILIP. *On the People’s Terms. A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- PETTIT, PHILIP. “Meritocratic representation”, en BELL, DANIEL y CHENYANG, LI (eds.), *The East Asian Challenge for Democracy: Political Meritocracy in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 138-159.
- PITKIN, HANNA FENICHEL. *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.
- ROA ROA, JORGE ERNESTO. *La acción pública de constitucionalidad a debate*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015.

SAGER, LAWRENCE. *Juez y democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, Aída Torres y Víctor Ferreres Comella (trads.), Barcelona, Marcial Pons, 2007.

SAWARD, MICHAEL. *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

SCHLINK, BERNHARD. “Proportionality (1)”, en ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÁS (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 718-737.



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en junio de 2021

Se compuso en caracteres Ehrhardt MT Regular de 12 puntos  
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos  
Bogotá (Colombia)

*Post tenebras spero lucem*