

Orden democrático, proceso decisorio y planeación de actividades en las cámaras legislativas

En un Estado organizado como democrático adquiere especial importancia la definición del orden jurídico en él establecido. Dentro de este orden existen principios cuya manifestación debe encontrarse en cada una de las actividades esenciales de la organización estatal¹.

Nada nuevo se dice hasta el momento, pues ya había manifestado DE OTTO que «En cuanto principio estructurador de un Estado constitucional la democracia significa que ningún poder del Estado es ajeno a la voluntad popular y que sólo en ella puede tener su legitimación»². Y precisamente por esta razón, porque el Estado debe funcionar bajo principios democráticos, es sorprendente que en algunas de las funciones que tienen una relación esencial con el orden democrático, éste no haya recibido la atención merecida. No queremos decir con ello que en desarrollo de alguna de las funciones del Estado colombiano sea desconocida de manera continua e impune la democracia; quiere decirse simplemente que siguiendo el procedimiento establecido por disposiciones vigentes —y por tanto válidas dentro del ordenamiento jurídico—, se puede presentar, y de hecho así ocurre, un menoscabo en la aplicación de los princi-

pios derivados del orden democrático.

En este artículo queremos tratar uno de esos casos en que la democracia no se manifiesta con toda la claridad y profundidad que debería hacerlo: la determinación del orden del día en cada una de las cámaras legislativas en Colombia.

La tesis que intentamos demostrar es que la forma en como es concebido un elemento esencial en el carácter democrático del Congreso³, y por tanto una de las actividades más importantes del órgano legislativo, como es la decisión de distribución de los asuntos a considerar por las cámaras, no respeta en el nivel deseable el orden democrático, que dentro del procedimiento parlamentario se traduce en un pluralismo político que otorgue las condiciones adecuadas de participación a todos los grupos participantes. Para llegar a este punto justificaremos el carácter del principio democrático como componente esencial del proceso político; luego pasaremos a la manera en que aquél encuentra su realización en la actividad de la Cámara, para finalmente ver cómo debería manifestarse en la determinación del orden del día y su comparación con la situación existente en la actualidad en otros ordenamientos.

1. ORDEN DEMOCRÁTICO Y PROCESO DE DECISIÓN POLÍTICA

El Congreso de la República representa al pueblo colombiano⁴, en el cual reside la soberanía y del que emanan todos los poderes (art. 3.º C. P.), situación que debe entenderse dentro del marco jurídico que consagra el artículo 1.1. CE, es decir, dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho. El precepto constitucional que consagra al Estado colombiano como un Estado democrático tiene una profunda significación en el sistema jurídico constitucional, pues como expresa ARAGÓN, «la inclusión de la democracia en el contenido de la Constitución obliga a dotar al término democracia de un significado jurídico»⁵. Este análisis lo conduce a concluir que cuando la democracia es consagrada de esa forma en la Constitución de un Estado, la misma adquiere el carácter de principio jurídico dentro del ordenamiento⁶, con lo estamos plenamente de acuerdo.

En términos jurídicos la democracia, como sistema sobre el cual debe construirse el Estado, implica el reconocimiento de un hecho que se presenta en todas las sociedades: la imposibilidad de alcanzar una voluntad única o voluntad del “pueblo”, situación que hace necesario reconocer las diferentes opiniones, intereses y voluntades, y por tanto la existencia de conflictos dentro del “pueblo”, que deben ser solucionados mediante la participación de todos y cada uno de los integrantes del mismo o en su defecto de los representantes por éste escogidos⁷. De esta forma el proceso político, como proceso libre y público, adquiere el carácter de «asunto de todo el pueblo», en el que todos los miembros cuentan con los mismos derechos, así como también deben contar con la oportunidad real de organizarse políticamente de acuerdo con

los preceptos constitucionales, y si así lo consiguen, participar en los órganos estatales para los que hayan sido elegidos⁸.

En virtud del carácter organizativo que otorga la Constitución al principio democrático, éste debe materializarse en las actividades más relevantes de la vida del Estado, entre los que lógicamente se encuentra la labor del Congreso de la República. Aquí resulta positivo resaltar que, aunque la principal actividad del Congreso de la República es la legislativa, todas las labores que desarrollan las cámaras⁹ son indispensables dentro de la organización democrática del Estado, y por tanto la manifestación del orden democrático debe ser la misma en cada una de ellas¹⁰.

La doctrina constitucionalista europea ha resaltado la estrecha y esencial relación existente entre orden democrático y actividad legislativa, y su consecuencia inmediata: el que sea asignado un valor superior a la norma que mayor contenido democrático involucre en su procedimiento de creación¹¹. Emerge así el fundamento para considerar a la ley como norma superior dentro del sistema de fuentes previsto por la Constitución: ser, después de la Constitución, la máxima expresión del principio democrático entre las normas del ordenamiento jurídico, afirmación confirmada por IGNACIO DE OTTO al sostener que el «principio democrático es, por otra parte, fundamento y justificación de los rasgos básicos de la posición de la ley en el ordenamiento jurídico»¹². También el profesor Díez-PICAZO manifiesta que «desde el momento en que el Estado constitucional alcanza, superando anteriores limitaciones censitarias, la categoría de auténtico Estado democrático, la ley queda caracterizada por ser la suprema manifestación jurídica de la democracia»¹³. En el mismo sentido manifiesta GUSTAVO ZAGREBELSKY que lo que otorga

un valor especial dentro del sistema de fuentes a la ley es que en su elaboración participen los representantes de los sujetos a los que pertenece la soberanía y su ejercicio¹⁴.

Sin embargo todas y cada una de las actividades por medio de las que las cámaras cumplen sus funciones deben realizarse bajo los mismos parámetros democráticos que inspiran el procedimiento legislativo, resultando una gran afectación para el sistema parlamentario que se realice en una forma distinta. En este sentido, PALOMA BIGLINO resalta la necesidad que tiene un Estado democrático de que el órgano de representación desarrolle su actividad cumpliendo con cierto tipo de exigencias; y aunque la autora se refiere a la actividad legislativa, sus palabras son extrapolables al conjunto de la actividad del Congreso. BIGLINO considera que «Para que la ley cumpla su función, su elaboración debe llevarse a cabo mediante la participación de los distintos grupos, que deben actuar en condiciones de libertad e igualdad, para alcanzar públicamente el acuerdo que resulte de la dialéctica mayoría-minoría»¹⁵. Cuando esto no se cumple surgen problemas de legitimidad institucional en el sistema, situación que nos describe THOMAS ELLWEIN al referirse a la excesiva desviación del trabajo del Bundestag a sus comisiones permanentes, costumbre que modifica de manera drástica el carácter público que este trabajo debe tener, y por consiguiente hace que surjan interrogantes sobre su calidad democrática¹⁶.

Por las razones antes expuestas, concluimos que en un órgano legislativo dominado por las mayorías, merece especial atención la protección de las minorías para evitar su desplazamiento de la vida política y, por consiguiente, la anulación de sus ideas en el cuadro político¹⁷, y precisamente es en este instante donde cobra trascendental importancia la aplicación del principio democrá-

tico como mecanismo garante de la participación de las diferentes fuerzas políticas. Esta situación crea la posibilidad de que se pongan en práctica dos elementos básicos en la vida democrática, como son el pluralismo político –consagrado como principio organizativo de la República por el artículo 1.º de la Constitución– y la publicidad en el desarrollo de sus actuaciones, circunstancias que no encuentran el mismo desarrollo en los actos de la administración.

2. ORDEN DEMOCRÁTICO Y SU REALIZACIÓN EN EL CONGRESO COLOMBIANO

Ya sabemos que el principio democrático debe ser la base sobre el cual se tomen las decisiones del órgano legislativo en un Estado como el colombiano. Sin embargo, hasta el momento esta es una afirmación con un carácter muy general, que puede ser interpretada en distinta forma y por lo tanto de la cual puede obtenerse una variedad de resultados. Esto ocurre porque la democracia es un concepto muy amplio, dentro del cual pueden ser incluidas manifestaciones muy distintas en intensidad o profundidad, debiendo ser calificadas todas con el adjetivo de democráticas. Nos enfrentamos a la posibilidad de desnaturalización, consecuencia que viene aparejada con todos los conceptos amplios que existen en derecho.

Es este el motivo que hace necesario no sólo tratar de determinar con la mayor exactitud posible la forma en que consideramos deben presentarse las manifestaciones concretas del orden democrático, sino la intensidad que deben tener las mismas, pues del compromiso que se adquiera con la opción democrática dependerá en gran medida el éxito en su desarrollo práctico.

¿Qué sentido tiene esto dentro de la teoría del proceso político que desarrolla el Congreso?, se preguntará el lector. Sencillamente significa que dentro de este proceso, en esencia democrático, pueden determinarse vías que sean más o menos pluralistas, que el grado de participación puede ser muy variable en una misma actuación, o simplemente que el nivel de publicidad en el trabajo legislativo puede ampliarse o restringirse sin que se tenga que suprimir el calificativo de democrático en ninguno de estos casos, hecho que justifica una apuesta por una opinión clara al respecto.

La nuestra apunta a que exista un grado alto de protección a los factores antes mencionados, teniendo, eso sí, mucho cuidado de no otorgar a los grupos minoritarios un instrumento obstruccionista de la labor de las cámaras legislativas. ¿Cuál es la medida exacta en la que se consigue uno y otro efecto? Nadie lo puede decir en abstracto. Para esto deben analizarse aspectos políticos y electorales que hacen que la respuesta que se intente tenga una aplicación restringida a cada institución.

En el caso colombiano somos de la opinión que debido a la ausencia de una disciplina de partido en el interior del Congreso¹⁸ es fundamental dar aplicación a mecanismos que integren la mayor cantidad de posturas políticas dentro de cada una de las actuaciones del procedimiento de formación de la ley. Se dirá que esta es una necesidad en cualquier órgano legislativo que funcione dentro de un Estado democrático, y es cierto. Sin embargo, en sistemas en donde existen partidos políticos fuertes, especialmente en estados parlamentarios, las decisiones se manifiestan casi siempre como posición del partido o movimiento, mas no como parecer del miembro de la Cámara considerado individualmente¹⁹. En estos casos la minoría debe encontrar un espacio,

pero éste siempre se asigna a la minoría considerada como bloque político, como fuerza opositora, careciendo de importancia la posición del diputado individual.

Cosa distinta ocurre en Colombia en donde diversas causas han contribuido al debilitamiento del sistema de partidos políticos, lo que origina que el sujeto de mayor relevancia en el desarrollo de las actividades del Congreso sea el congresista individualmente considerado. En consecuencia sería utópico querer conformar un sistema que funcionara con base en una férrea disciplina de partido, en la cual fuera el partido político el sujeto encargado de determinar la opinión que deben respaldar sus miembros en el interior de la cámara. La solución apunta más bien a otorgar la mayor protección posible al congresista considerado individualmente, sin que, como antes se anotó, esto pueda derivar en herramientas obstruccionistas en manos de las minorías que terminen entorpeciendo la actividad de las cámaras. En resumen, debe privilegiarse a la parte sin perjudicar al todo.

La conclusión es que el pluralismo político y la igualdad, manifestación en la cámara del orden democrático, debe aplicarse en Colombia con un criterio especial que atienda a sus condiciones, y aporte soluciones a las necesidades que se presentan en nuestro órgano legislativo.

Lo expuesto hasta el momento constituye sólo la justificación de una necesidad, pero aún ninguna propuesta concreta ha sido presentada, y será este el asunto que abordaremos en el siguiente aparte. Excede los propósitos de este artículo el presentar una propuesta de concretización del principio democrático en cada una de las actividades del procedimiento legislativo, pues aunque la fundamentación es la misma, la aplicación es fruto de un análisis exclusivo de cada actuación. Por esta razón he-

mos escogido uno de los momentos que más importancia tiene dentro de la actividad legislativa de la cámara, y que es paradójicamente ha carecido de estudio por parte de la doctrina colombiana: la determinación del orden del día.

3. EL ORDEN DEMOCRÁTICO EN LA DETERMINACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA

El orden del día es el plan de las actividades de la cámara o las comisiones para cada una de sus sesiones. En él se incluyen los asuntos que, en desarrollo de las funciones asignadas por la Constitución y el Reglamento del Congreso, deberá llevar a cabo la cámara en una sesión. Además de una función ordenadora, el orden del día tiene una función de exclusión, ya que sólo podrán ser considerados por la cámara los asuntos en él incluidos, y cualquier modificación que se quiera hacer del mismo requiere la aprobación de la mayoría de los presentes en la sesión; por esta razón la doctrina alemana además de este carácter le asigna el calificativo de “vinculante”, para resaltar su condición de “plan imperativo” en el desarrollo de la actividad de la cámara²⁰.

Es fácil apreciar lo significativo que resulta la organización del orden del día dentro de la actividad de la cámara, y muy especialmente en desarrollo de su función legislativa, pues de la fórmula prevista en el ordenamiento para su elaboración dependerán en gran medida las opciones de participación que se otorguen a las fuerzas minoritarias. No significa esto que deba darse un cheque en blanco a las minorías, acción que pueda derivar en la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sin su consentimiento; significa únicamente que en aras de un pluralismo real en el interior del Con-

greso, uno de los primeros puntos que se debe tener en cuenta es otorgar un poder de decisión a la mayor parte posible de los actores involucrados en el procedimiento.

No debe entenderse que respaldamos fórmulas utópicas que basen las decisiones del Congreso, entre ellas la determinación del orden del día, en la posibilidad de alcanzar acuerdos de manera unánime, pues si la práctica parlamentaria italiana ha demostrado que en aquella realidad este es un propósito alejado de la realidad²¹, en la práctica del Congreso colombiano constituiría el mayor despropósito imaginable.

Lo que sí esperamos es que se destierre la idea de que del otorgarle participación a las minorías se deriva necesariamente un obstruccionismo parlamentario, y que a la larga es sólo un instrumento para los que desean bloquear la actividad del órgano. «Tal modo de ver las cosas atentaría contra la propia naturaleza del Parlamento como sede de debate pluralista entre todas las fuerzas políticas, y supondría olvidar el papel fundamental que estos grupos desarrollan en la función central que los modernos parlamentos están llamados a desempeñar: el control de la actividad del ejecutivo»²². No hace falta repetir lo que ya muchas veces los doctrinantes han expuesto, sobre lo indispensable y saludable que resulta para el sistema democrático el hecho de que todas las fuerzas políticas tengan una voz dentro del procedimiento de decisión de las cámaras, dentro del que ocupa un lugar de indudable importancia la determinación del orden del día.

La herramienta más expedita en estos casos para lograr integrar de una forma real a las minorías en este proceso decisorio es la aplicación del principio minoritario, que en el funcionamiento del Congreso derivaría en la obligación de establecer mayorías calificadas para la toma de decisiones

que por su importancia ameriten un consenso más elevado que la simple mayoría de la cámara o comisión que las adopta. No fue ésta la elección del legislador colombiano al decidir cómo debe fijarse el orden del día de las cámaras y comisiones. Y es que la elaboración del orden del día, verdadera oportunidad de la cámara o comisión para determinar la distribución del tiempo de una sesión, es encargada por el reglamento a órganos internos del Congreso que son elegidos mediante la regla mayoritaria y por tanto responden a los intereses de las fuerzas políticas dominantes, algo que sin embargo no deja de ser lógico. Lo criticable es que ese dominio mayoritario no tenga contraste en normas que creen ventajas o prerrogativas a la minoría, y que son evidentemente necesarias en un Congreso equilibrado.

El artículo 78 RC define orden del día como «la serie de negocios o asuntos que se someten en cada sesión a la información, discusión y decisión de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones Permanentes». Pues bien, la elaboración del mismo es encargada por el artículo 80 del mismo estatuto a las respectivas mesas directivas de las plenarios y de las sesiones permanentes. Razón por la que surge casi automáticamente la pregunta sobre cómo es el proceso de elección de los miembros de la mesa directiva en uno y otro caso. Y la respuesta es sencilla. Tanto la mesa directiva del Pleno como la de cada una de las comisiones está compuesta por tres miembros —un presidente y dos vicepresidentes—, los cuales son elegidos mediante un procedimiento en el que se privilegia el principio mayoritario. El único punto concreto en que se otorga cierto privilegio a los grupos no mayoritarios es en el hecho de que el primer vicepresidente debe pertenecer a la segunda fuerza política con mayor representación en la respectiva cá-

mara o comisión. Esta medida, aunque alentadora, resulta a todas luces insuficiente, pues no otorga a la minoría ningún tipo de poder decisorio real sobre la elaboración del orden del día.

En las posibilidades de modificación nos encontramos con otro tanto de lo mismo. Si bien cualquier miembro puede proponer la alteración del orden del día previsto, esa alteración sólo tendrá lugar con la aprobación de los miembros de la respectiva cámara o comisión, es decir, con el beneplácito de la mayoría.

Un punto positivo, dentro de esta lamentable exclusión de las minorías en la planeación del trabajo parlamentario, lo encontramos en las normas que determinan cómo deben organizarse las ponencias que sobre proyectos de ley sean presentadas. El artículo 79 del RC, que dispone de forma general el modo en que los asuntos deben considerarse, consagra el orden en que deben discutirse los proyectos de ley sometidos a examen de la cámara. La forma de ordenación dispuesta por esta norma excluye casi toda posibilidad de que los proyectos de ley propuestos por las minorías sean relegados indefinidamente del debate en el pleno o en las comisiones, ya que éstos deben ser tramitados en riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

El único resquicio que presenta esta norma es que el ponente de un proyecto presentado por un grupo minoritario pertenezca a la mayoría, y acepte que la discusión de su ponencia en el pleno sea aplazada. Esta es una situación para la que el ordenamiento parlamentario no prevé solución, y que en la práctica puede significar el estancamiento de un proyecto de la minoría hasta que su debate se lleve a cabo en un momento favorable a la fuerza ma-

yoritaria. De presentarse, sería sin duda una gran limitación a las posibilidades de acción de grupos políticos minoritarios, representando una afectación al principio democrático que debe inspirar la labor parlamentaria. La dificultad surge en la imposibilidad de probar este tipo de situación ante el juez constitucional, máxime tratándose de una práctica que en principio es amparada por el ordenamiento jurídico.

La imparcialidad que puede garantizar el orden de discusión basado en el orden cronológico de presentación de las ponencias de los proyectos de ley es una ventaja con que no cuentan las minorías en el resto de actividades que necesitan figurar en el orden del día para su debate en la cámara. La consecuencia no es otra que la ya apuntada exclusión de los grupos minoritarios en este proceso decisorio, y lo que ello conlleva dentro de las posibilidades de debate de los temas que a ellos interesan. No es necesaria otra explicación para comprobar que se hace más real que nunca la necesidad de plantear alternativas a esta situación, con las que el Congreso colombiano tenga una semejanza más próxima a la institución que, al menos en teoría, debería ser.

Un ejemplo práctico de la aplicación del principio minoritario en la elaboración del orden del día es la que encontramos en el actual reglamento parlamentario de la Camera dei Diputati. En ella se otorga un valor determinante a la opinión de las minorías mediante la exigencia de una mayoría especial para la determinación del orden del día. Esta solución es el fruto de un proceso de experiencias negativas que comenzaron con la reforma de su reglamento en 1971, pero que siempre tuvieron el propósito de ampliar el marco de participación que tradicionalmente habían ostentado los grupos minoritarios en el parlamento italiano.

Las experiencias negativas a que antes se hacía referencia tuvieron como origen algunas soluciones que, aunque con buenas intenciones, determinaron con un criterio totalmente erróneo el papel de las minorías en el interior de la actividad legislativa. Las consecuencias no se hicieron esperar, y estas medidas se constituyeron en origen de mecanismos totalmente ineficientes para el desarrollo de la actividad legislativa, perjudicando la percepción que la participación de aquéllas tiene dentro de la actividad de la cámara. Así en el ordenamiento italiano una aplicación excesiva del principio minoritario en la planeación de las actividades de la cámara creó una situación de bloqueo en el Parlamento, que fue resuelta por el Gobierno en perjuicio del principio democrático, no sólo entendido dentro del procedimiento legislativo, sino en el ordenamiento jurídico en general.

Los hechos a los que nos referimos tuvieron su inicio cuando el Reglamento de la Camera dei Deputati, aprobado en 1971, incluyó una forma de planeación de las actividades de la cámara fundada en la secuencia programa-calendario-orden del día²³. Para tomar cualquier decisión con respecto a las actividades que se incluirían en cualquiera de ellos debería existir un acuerdo unánime entre los jefes de los grupos parlamentarios; de modo que bastaba la oposición de cualquier grupo minoritario para introducir la crisis en el funcionamiento del sistema al completo. La solución dada a este problema, por un Gobierno con necesidad de obtener los instrumentos que permitieran la ejecución de su programa político, fue la utilización —que con el tiempo derivó en excesiva— del decreto-ley²⁴. Se intentó corregir esta situación con la reforma reglamentaria de 1981, momento en que la opción escogida no fue otra que apoyar el papel de estímulo al procedimiento del presidente de

la Camera dei Deputati, quien asumía la calidad de mediador en el evento de no llegarse a un acuerdo unánime, situación ante la que se veía obligado a fijar él mismo el programa de la cámara, que sería luego aprobado por el pleno. Efectos muy similares se obtuvieron a partir de la reforma reglamentaria efectuada en 1990, sin que se lograra corregir el gran obstruccionismo parlamentario y la grave consecuencia que era el uso abusivo del decreto-ley.

La última modificación del reglamento de la Camera partió de la base de las fallidas experiencias anteriores, e intentó corregir los puntos que habían originado el fracaso de los modelos propuestos en aquellas ocasiones. En ella se resume un enfoque distinto de lo que debe ser la participación de los grupos en la elaboración del programa, el calendario y el orden del día, el cual, en nuestro concepto, resulta positivo en cuanto tiene en cuenta los problemas que se presentaron en este aspecto y las desviaciones que éstos causaron en el sistema democrático para proponer una solución a los mismos. Las dos novedades principales que involucra la reforma son la reducción del quórum necesario en la Conferencia de los presidentes para alcanzar un acuerdo en la programación de las actividades, y la atribución de un espacio fijo a los grupos minoritarios en caso de que el presidente deba elaborar la programación por no haberse alcanzado un acuerdo sobre la misma.

Para la elaboración del programa o el calendario se pasó de la unanimidad al consenso de los presidentes de los grupos parlamentarios, exigiendo que la propuesta sea respaldada por aquellos que representen por lo menos las tres cuartas partes de los miembros de la Camera²⁵. Se introduce el voto ponderado, novedad absoluta en esta materia en el ordenamiento italiano²⁶, e instrumento con el que se espera frenar el uso

desmedido del decreto-ley por parte del Gobierno. En caso de que no fuese posible alcanzar este tipo de acuerdo, se otorga a la minoría un quinto de los temas que se traten o del tiempo que se reúna la Asamblea, anulando la posibilidad de que fueran excluidas por la acción del presidente, y por tanto garantizando su total integración en la vida política parlamentaria²⁷.

El caso de la Camera dei Diputati constituye un buen ejemplo de aplicación del principio minoritario en la ordenación de las actividades de la cámara. Mediante él se otorga la posibilidad de participación a las minorías, al tiempo que se evita colocar en sus manos instrumentos obstruccionistas que pueden ser utilizados en detrimento de la actividad parlamentaria. Adicionalmente se prevé el recurso de otorgar al presidente de la cámara esta facultad en el evento de que no se llegue a un acuerdo en esta materia, caso en el que deberá asignar una proporción del tiempo para uso exclusivo de los grupos minoritarios, eliminando de esta forma cualquier posibilidad de bloqueo legislativo, y restando argumentos para que el Gobierno emplee mecanismos antidemocráticos como el decreto-ley²⁸.

La otra posible solución que quisiéramos plantear es el reconocimiento de un espacio propio a los grupos de oposición dentro de la planeación de las actividades de la cámara. Aunque menos pluralista que la fórmula vista anteriormente, tiene la ventaja de que garantiza la posibilidad a la oposición de exponer sus puntos de vista, aunque no le permita una participación determinante en la planeación de las actividades. Este sistema es aplicado en el Parlamento británico, y consiste en reservar determinados días de la actividad de la Cámara de los Comunes para que sean debatidos los asuntos propuestos o presentados por la oposición.

En el sistema británico la elaboración del orden del día es realizada por la propia Cámara de los Comunes. La cámara es informada al respecto por medio de la publicación semanal, en la cual están detallados los asuntos que deben ser discutidos en los días asignados al Gobierno, y qué días o medios días –viernes– han sido asignados a los *private members* o a la oposición. La ordenación es realizada cada jueves por el líder de la cámara en respuesta a un comunicado privado enviado por el líder de la oposición, el que rara vez es modificado, excepto por la inclusión de asuntos menores sin mayor relevancia política.

Esta posibilidad de participación a la oposición potencia la democratización de este aspecto del procedimiento; sin embargo hacía falta algo más para que se pudiera considerar que los grupos minoritarios tenían abierta una vía de participación en la elaboración del orden del día. Y esto es precisamente el objetivo que se intentó lograr con la *standing order* n.º 13, por medio de la que se establece que por lo menos veinte días de cada sesión la primacía de los asuntos a tratar debe ser adjudicada a aquellos escogidos por la oposición, y que para efectos de esta contabilidad, los viernes se tomarán como medio día. Diecisiete de estos días están a disposición del líder de la oposición, mientras que los tres días restantes se reservan al líder de la segunda fuerza política opositora, definida ésta por la *standing order* como «*the party of those members not represented in the Government which has the second largest number of members elected to the House as members of the party*» (p. 261).

La regulación que del tema hace el ordenamiento inglés conduce a la conclusión de que la fijación del plan de actividades de la cámara es la adecuada para que el Gobierno, representado en el Parlamento

por la fuerza mayoritaria logre desarrollar su programa político por medio de normas discutidas en su mayoría en el seno del Parlamento. Sin embargo, esto no ha significado la exclusión de los grupos parlamentarios minoritarios de las esferas decisorias de la planificación de la actividad parlamentaria, de lo cual es ejemplo la posibilidad de participación a éstos otorgada en la determinación del orden del día. Lastimosamente, y siguiendo una tendencia del parlamentarismo europeo, el Gobierno ha ido ganando poder de injerencia en el desarrollo de la vida de los parlamentos, constituyéndose como un factor de peligro para el pluralismo político que no puede dejar de ser tenido en cuenta por los operadores jurídicos con capacidad de decisión sobre estos temas.

La realidad del Parlamento colombiano dista mucho de aquella de su homólogo inglés, y por lo tanto sería de imposible aplicación la solución dada a la necesidad de participación de la mayor parte posible de fuerzas políticas en la planeación de las actividades del Parlamento. La diferencia fundamental radica en la forma de gobierno implementada en cada uno de estos estados, y también, aunque en menor medida, en la diferente organización de los partidos políticos existente en uno y otro país²⁹.

Brevemente, en un gobierno parlamentario como es el inglés la mayoría parlamentaria constituye la representación del Gobierno en el Parlamento, de modo que las leyes que se aprueben por éste serán la ejecución del plan político diseñado por el Gobierno, siendo muy extraño que sea aprobada una ley surgida de una iniciativa presentada por alguno de los grupos políticos que constituyen la oposición. Por lo tanto es fácil prever a largo plazo las actividades que desarrolle la cámara, pues ésta muy seguramente corresponderán al plan de gobier-

no que se tenga. En un gobierno presidencialista como el colombiano, la situación es radicalmente diferente, ya que la fuerza política mayoritaria no necesariamente pertenece al mismo movimiento o partido político que el presidente de la República. Por esta razón, y sabiendo que es necesario que el Gobierno desarrolle los proyectos previstos, la actividad de la cámara no se limita a las propuestas de la fuerza política que ocupe la Presidencia de la República, sino que existirán igualmente propuestas de todos los grupos políticos con presencia en la cámara, las cuales serán atendidas en estricto orden cronológico.

Otro punto que aleja a la realidad colombiana de la solución inglesa es la debilidad de los partidos en nuestro sistema político, lo que contrasta con el carácter institucional que muestran los mismos en los estados parlamentarios, de los cuales Inglaterra no es la excepción. Esto hace que en Inglaterra exista una planificación minuciosa de la labor que realizará cada partido durante el período que se encuentre en el poder, lo que permite al Parlamento elaborar un programa de actividades a largo plazo, situación de imposible realización en Colombia, en donde nos atrevemos a decir que ningún partido o movimiento posee un programa político a desarrollar durante el período que dure la legislatura.

Lo anterior no significa que de la experiencia inglesa no pueda extraerse nada positivo para el tema que nos ocupa; al contrario, consideramos que debe valorarse la causa que motiva ese tipo de regulación, que no es otra que la idea que hemos tratado de sustentar a lo largo de este estudio: la imprescindible existencia de pluralismo político real en la planificación de las actividades del Parlamento.

Más adecuada resulta en ese sentido la experiencia italiana, en la cual se ha imple-

mentado una solución de universal aceptación por parte de la doctrina constitucionalista como instrumento de protección a las minorías: la exigencia de mayorías que supongan un mayor consenso que la mayoría simple. Sería especialmente positivo para el caso colombiano la adopción de esta fórmula en virtud de la debilidad de los partidos políticos, ya que obligaría a contar con los representantes “independientes”, otorgando a su labor una importancia mucho más acorde con el porcentaje de electores que representan.

En esto consiste nuestra propuesta de solución al problema antes planteado. Una propuesta que redundaría en bien no sólo de los representantes pertenecientes a grupos minoritarios, sino que también beneficiaría al Congreso en general, debido a que aportaría un poco más de pluralidad a la labor que el mismo realiza, redundando en un aumento de la legitimidad del órgano.

Sería irreal pretender que esta simple propuesta representara algo más que el propósito enunciado en un principio: una planificación más plural de las actividades. Sería algo inconsciente tratar de solucionar otro tipo de problemas desde esta óptica. Lo que sí queremos dejar patente es que la participación democrática es un elemento esencial en la actividad de cualquier órgano legislativo y que, como se ha visto, ésta tiene un significado muy abierto, existiendo por consiguiente la posibilidad de encontrar diferentes interpretaciones de la misma, algunas más pluralistas que otras.

Esto motiva a que apostemos por soluciones democráticas fruto de una reflexión seria sobre los problemas que se quieren combatir, y que por consiguiente alcancen de forma real los fines teóricos que son asignados al proceso de decisión parlamentaria. La planificación de sus actividades es sólo un paso dentro de este proceso com-

puesto por innumerables decisiones, pero un paso que puede servir como modelo de solución de las carencias que se presentan en otros puntos de la actividad de la Cámara.

ALFONSO PALACIOS TORRES

Abogado

Universidad Externado de Colombia

Doctorando en Derecho Público y Filosofía Jurídica

Universidad Autónoma de Madrid

1. Este es el sentido en que HESSE interpreta el hecho de que en un Estado se adopte la democracia como forma de organización. En sus propias palabras «Es versteht unter der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine Ordnung, die unter Ausschuss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftordnung auf der Grundlage der selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt». KONRAD HESSE. *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe: C. F. Müller, 1967, p. 53.

2. IGNACIO DE OTTO. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1998, p. 142.

3. ROBERT DAHL en su estudio sobre los regímenes democráticos, apunta que existen, entre otros, tres criterios fundamentales para entender que una determinada entidad se constituye en una democracia; éstos son: la participación efectiva, alcanzar una comprensión ilustrada y ejercer un control final sobre la agenda y la inclusión de los asuntos en la misma. Esto es simplemente la confirmación de lo trascendental que resulta para el Congreso la función de determinar el orden del día que será desarrollado en sus sesiones. ROBERT DAHL. *La Democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1998, pp. 47 y 48. La calificación de elemento determinante para la democracia también es otorgada por RAMÍREZ CLEVES en un reciente estudio donde analiza, entre otras cosas, la aplicación del principio democrático en el funcionamiento de la Unión Europea. GONZALO RAMÍREZ CLEVES. “Aprobación y revisión del Tratado de la Unión Europea y reformas constitucionales estatales”. *Revista Derecho del Estado*, n.º 9 (diciembre, 2000) p. 129.

4. La función representativa que la Constitución coloca en cabeza del Congreso de la República corresponde a la representación típica que en teoría política es asignada al órgano colegiado de elección popular. Será entendida entonces como una representación fruto de una elección libre, igual,

directa y por medio de sufragio universal. La elección realizada en estas condiciones otorga a los miembros del órgano de representación el lugar del pueblo dentro de los órganos estatales. El desarrollo de esta idea y su significado en la teoría constitucional de los estados democráticos en K. STERN. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II. Munich: C. H. Beck, 1980, p. 37.

5. MANUEL ARAGÓN REYES. “La eficacia jurídica del principio democrático”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 24 (1988) p. 27. La misma idea es expresada por HESSE para quien la elección democrática hecha por la Constitución excluye la idea de un orden sobre el cual no importe su forma de creación, y en cambio define un orden jurídico concreto con gran importancia histórica y actual. En palabras del autor, «Das Grundgesetz normiert mit der Entscheidung für die Demokratie keine abstrakte, von der wirklichen und augenblicklichen Gesellschaft abgelöste Doktrin, gleichgültig welcher Herkunft, sondern eine konkrete Ordnung heutiger gesichtlicher Wirklichkeit». HESSE. Ob. cit., p. 55.

6. ARAGÓN REYES. Ob. cit., p. 28.

7. En este sentido OTTO. *Derecho Constitucional...*, cit., pp. 142 y ss.

8. Esta es una idea extraída de HESSE, quien con sus palabras expresa: «Der politische Prozess [...] soll nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG als freier un offener Prozess Sache des ganzen Volkes sein, nicht einer “staatstragenden” Schicht, mag sie der Mehrheit oder nur eine Minderheit des Volkes umfassen: alle Angehörigen des Volkes sind politisch gleichberechtigt; alle sollen die real gleiche Chance haben, sich in organisiertem Zusammenwirken nach den Regeln der Verfassung durchzusetzen und, wenn ihnen dies gelingt, in Parlament und Regierung staatliche Gewalt auszuüben». HESSE. Ob. cit., p. 55.

9. El artículo 6.º del Reglamento del Congreso clasifica sus funciones en ocho categorías que, además de la función legislativa, comprende la función constituyente, la función de control político, la función judicial, la función electoral, la función administrativa, la función de control público y la función de protocolo.

10. Al respecto son orientadoras las palabras de HESSE: «Das demokratische Prinzip ist das Leitprinzip der ordnung des politischen Prozesses, in dem staatliche Gewalt geschaffen und in dem staatliche Gewalt wirksam wird». HESSE. Ob. cit., p. 54.

11. En palabras de IGNACIO DE OTTO: «El principio democrático, sin embargo, incide sobre el sistema de fuentes obligando a que a la ley se le asigne una

posición de preferencia respecto de las restantes normas. No es posible definir tal posición más allá del dato mínimo de que al menos en algunas materias la legislación debe prevalecer sobre cualquier otra forma de producción normativa, pero al menos esa preferencia última debe existir». OTTO. *Derecho Constitucional...*, cit., p. 143.

12. *Ibidem*.

13. LUÍS MARÍA DÍEZ-PICAZO. “Concepto de ley y otros tipos de leyes”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 24 (1988) p. 77.

14. GUSTAVO ZAGREBELSKY. *Manuale di Diritto costituzionale*, vol. I. Turín, 1987, p. 155.

15. PALOMA BIGLINO. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: CEPC, 1991, p. 59.

16. «[die Arbeit auf die Ausschüssen auszuweichen] bedeutet immer einen Rückzug aus der Öffentlichkeit. So wie schon das Parlamentsplenum oft nur ungeduldig die Auseinandersetzungen der Spezialisten erträgt, findet die Öffentlichkeit keinen Zugang zu ihnen». THOMAS ELLWEIN. “Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung”. En: *Handbuch des Verfassungsrechts*, coordinado por ERNST BENDA et ál., t. II. Walter de Gruyter, 1984, p. 1097.

17. En este sentido, pero aplicado a un Estado parlamentario, expresa el profesor DE OTTO: «El sistema de partidos, hace del gobierno un elemento director y propulsor de la mayoría [parlamentaria] y en consecuencia lo pone en situación de obtener de ella una autonomía notable; el Gobierno no sólo puede determinar el contenido de la legislación a través de la mayoría que dirige, sino que también puede obtener de ella una habilitación para regular cualquier materia por vía reglamentaria». OTTO. *Derecho Constitucional...*, cit., p. 153.

18. Debido en parte a la debilidad de los dos grandes partidos políticos, así como a la gran cantidad de miembros del Congreso pertenecientes a movimientos o partidos alternativos a los tradicionales.

19. Situación que critica SCHNEIDER, para quien la fuerte disciplina de partido que se aplican las *Fractionen* en el Bundestag coloca en tela de juicio la libertad de decisión de los diputados, lo que le hace afirmar que la consagración del Art. 21 Abs. 1 GG que prohíbe el mandato imperativo puede quedar en un enunciado teórico, sin reflejo alguno en la práctica. HANS PETER SCHNEIDER. “Das parlamentarische System”. En: *Handbuch des Verfassungsrechts*, cit., pp. 257 y 258. Para otro autor, en este caso español, la disciplina de partido es considerada «uno de los principios básicos del régimen parlamentario. Se puede decir que la disciplina de partido es un fun-

damento oculto, no explícito formalmente, del Gobierno de partido en el régimen parlamentario»; principio al cual asigna un papel clave, «que ha servido para dar estabilidad a la nueva democracia: la disciplina de partido ha dado estabilidad a los partidos y éstos a la propia democracia». MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS. “La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de Diputados”. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 39 (1996) p. 184.

20. NORBERT ACHTERBERG. *Parlamentsrecht*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1984, p. 602.

21. Esta situación tuvo su inicio cuando el Reglamento de la *Camera dei Deputati*, aprobado en 1971, incluyó una forma de planeación de las actividades de la cámara fundada en la secuencia programa-calendario-orden del día. Para tomar cualquier decisión con respecto a las actividades que se incluirían en cualquiera de ellos debería existir un acuerdo unánime entre los jefes de los grupos parlamentarios; de modo que bastaba la oposición de cualquier grupo minoritario—casi siempre de los representantes del Partido Radicale— para introducir la crisis en el funcionamiento del sistema al completo. Al respecto, STEFANO CECCANTI. “Regolamenti parlamentari: un altro trasello di una ‘riforma strisciante’”. *Quaderni Costituzionali*, n.º 1 (abril, 1998) p. 159.

22. ANTONIO MORENO GARCÍA. “Los derechos de las minorías en la organización del trabajo parlamentario”. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 25 (1992) p. 52.

23. El programa consiste en la planeación mensual de actividades, el calendario circunscribe su radio de acción a un espacio temporal de dos semanas, mientras que el orden del día es la previsión de las actividades de la futura sesión que sostenga la cámara o la comisión.

24. CECCANTI describe esta situación y sus consecuencias de la siguiente forma: «Ma soprattutto i Governi cominciano ad utilizzare lo strumento del decreto legge come mezzo alternativo per attuare il proprio programma ottenendo un esito paradossale: il ricorso ai decreti è reso quasi obbligato dalla crisi degli strumenti regolamentari di programmazione, ma nel contempo, inondando così le Camere per la loro conversione, ne determina una crisi ancor più radicale». CECCANTI. “Regolamenti parlamentari...” cit., p. 159.

25. El artículo 23,6 para el programa y el 24,2 para el calendario establecen que para alcanzar un acuerdo en cada una de esas materias será necesario llegar al «consenso dei presidenti dei gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera».

26. No así en el español, en donde la formula del voto ponderado ha sido utilizada por el Congreso de los Diputados de manera constante.

27. El 24,3 del reglamento otorga en este caso «un quinto degli argomenti a trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea».

28. Conclusión que compartimos con BEATRIZ S. TOMÁS MALLÉN. “La reforma de 1997 del Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana: hacia la recuperación de la centralidad del Parlamento”. *Revista*

de las Cortes Generales, n.º 48 (1999) pp. 96 y 97.

29. Como manifiesta SCHNEIDER, los partidos políticos son uno de los elementos esenciales de los que depende la existencia y eficiencia del sistema parlamentario, lo que no ocurre en un sistema presidencialista como el colombiano. «Geradezu unentbehrliche Sozialfaktoren, von deren Existenz und Effizienz die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems wesentlich abhängt, sind die *politischen Parteien*». SCHNEIDER. “Das parlamentarische System”, cit., p. 246.

