

El Órgano Legislativo como resultado del debate racional

The Legislative Body as a Result of Rational Debate

Boris Wilson Arias López*

Recibido: 05.08.2016

Aceptado: 30.01.2017

Resumen

El presente trabajo pretende develar deficiencias en el debate parlamentario y denotar la necesidad de mejorar el procedimiento legislativo boliviano, pasando así de una democracia representativa a una democracia participativa.

Palabras clave: democracia / representación / procedimiento legislativo

*Abogado, magíster en Derecho Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar (2008), docente de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Contacto: borisito55@hotmail.com

Abstract

This work shows deficiencies in the parliamentary debate and shows the need to improve the Bolivian legislative procedure, thus passing from representative democracy to participatory democracy.

Keywords: democracy / representation / Legislative procedure

1. Introducción

La democracia puede entenderse en lo adjetivo como un mecanismo de negociación, cuyo objeto es el de conciliar intereses y equilibrar el poder. En este sentido permite la coordinación de sectores en conflicto, por tanto, puede sostenerse que los desacuerdos hacen a la democracia.

Ahora bien, si la democracia implica la competencia de partidos, intereses, ideas, poder, moralidades, etc., de forma que se permita a los ciudadanos elegir, entonces se requiere espacios físicos o virtuales de discusión donde la democracia pueda realizarse.

Uno de los principales espacios de realización de la democracia debería estar en el Órgano Legislativo, donde mediante el procedimiento legislativo se busca integrar intereses de sectores sociales, económicos, culturales, etc., enfrentados entre sí, entonces el reto y principalmente la función de la ley es en esencia la de armonizar intereses contrapuestos.

Por otra parte, respecto a las decisiones legislativas, J. Rousseau sostenía que lo que integra a la nación a través de la ley no es el voto sino el interés que se revela a través del voto. De ahí que en su teoría democrática no se haga énfasis a la deliberación sino a

la toma de la decisión¹. Al parecer bajo el mismo criterio en Bolivia, muchas normas se aprobaron en cuestión de horas; es decir, para los legisladores parece que era tan evidente el contenido de la referida norma que resultaba innecesario un debate legislativo sobre su contenido, lo que debería llevar a preguntarse si realmente se puede prescindir en el procedimiento legislativo de una etapa de deliberación.

Lamentablemente la tradición jurídica heredada desde H. Kelsen en Bolivia descuidó el estudio del legislador, porque en su criterio la labor que desempeñaba al crear derecho era un tema político que pertenecía a las ciencias del ser y no así jurídico que hace referencia al deber ser; es decir, la ciencia del derecho se agotaba en la descripción del derecho vigente, quedando la creación del derecho y, más precisamente, la libertad configuradora del Órgano Legislativo fuera del ordenamiento jurídico, por tanto esta área del derecho continúa hoy día muy descuidada y reflexiones como la anterior se dejan para politólogos o historiadores, pero no para abogados.

En este contexto, el presente trabajo defiende la idea de que la naturaleza legislativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional depende de la calidad del debate anterior a la aprobación legislativa; para demostrar aquello, se sostiene que el trabajo de un órgano legislativo se fundamenta en la ficción de que es el pueblo soberano quien expresa su voluntad mediante sus representantes, cuando en los hechos, los diputados y senadores muchas veces ni siquiera se representan a sí mismos pues, incluso sean abogados, desconocen sobre áreas como la economía, la política, el control gubernamental.

¹ Lo referido se llamó la soberanía del número es decir de la mayoría.

mental, etc., materias en las cuales terminan confiando en sus asesores, de tal manera que para que la representación cumpla su función y se realice, se concluye en la necesidad de una amplia participación y debate legislativo, lo que permite que las leyes no se adopten a espaldas del pueblo.

2. La representación imposible

Si el sistema político busca permitir que todos tengan el mismo poder para influir en las decisiones públicas que afectan a todos, entonces se entiende que *todos* deben ser iguales en la participación legislativa, pero ello no puede suceder por obvias limitaciones temporales, económicas y materiales.

En este contexto, la representación legislativa parte de la noción de que la gente al elegir representantes elige a alguien que se le parece y por tanto defiende sus mismos intereses, ello porque el elector no tiene tiempo o suficiente interés en representarse; sin embargo, el problema es que nuestros intereses emergen de nuestras vivencias. Un representante que comparta la misma visión política que una de sus representadas no la podrá entender en su condición de mujer, a saber, una mujer puede ser al mismo tiempo republicana, de la clase media, etc.; es decir, que esa ciudadana puede sostener incluso creencias contradictorias, lo que impide pueda tener representación plena, pues nadie puede pensar exactamente como ella.

En realidad, contrariamente a lo que se piensa, la función representativa más que representar busca eliminar o reducir la pluralidad, pues diversos ciudadanos con creencias, valores e intereses diferentes, eligen representantes que en algún aspecto consideren relevante para ejercer su representación pero que lógicamente no

piensa, ni puede pensar en todo igual a sus representados por tanto no puede representarlos del todo.

Pero además debe recordarse que casi siempre los partidos políticos creen que deben ser el partido único², y que en ese contexto pueden ver al procedimiento legislativo como una mera formalidad en la cual la mayoría aplasta a la minoría, pero en realidad son *partidos*³; es decir, son sólo parte de la sociedad, por tanto, el propósito del procedimiento de debate y reflexión debe ser la de cambiar las preferencias de los que hacen el procedimiento legislativo.

Si se espera que los representantes actúen democráticamente en el órgano legislativo se debe esperar que, de forma anterior a ser elegidos, lo hayan hecho al interior de sus partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y en sus pueblos indígenas, para lo cual es necesario asegurarse que los partidos políticos se organicen sobre un programa claro y no sean un séquito estrictamente personal, lo que se producirá mediante la realización de primarias que denoten candidatos alternativos y visiones diferentes en competición respecto a los medios a utilizar para el logro de los objetivos partidistas; sin embargo, ello no sucede en Bolivia lo que en los hechos menoscaba la representación legislativa.

² Como sucedió con la Ley Acerbo de Mussolini en 1924 que hacía que el partido ganador automáticamente tenga mayoría y las elecciones de Hitler con partido único en 1933, 36 y 38 cuando anexó Austria, de ahí la necesidad de que exista alternancia.

³ Para Bluntschli “un partido (parte) es siempre una fracción de un todo. No representa más que el sentimiento de una parte de la nación y no debe jamás identificarse con el estado”.

Cabe recordar que J. Elster diferencia entre tres diferentes categorías a saber: la discusión, la negociación y la votación. La discusión se traduce en cruce de ideas y argumentos, la negociación es la armonización de intereses, y la votación es un acto de manifestación de voluntad sin debate. La votación y negociación dependen de la capacidad de afectar intereses⁴, así sostiene que puede haber una discusión y votación sin negociación, por ejemplo, en concurso de cátedras, o puede haber combinación de discusión y negociación sin votación como sucede en convenios colectivos laborales.

La falta de discusión en el procedimiento legislativo impide identificar por ejemplo a tráfugas, los cuales nunca dialogan sobre principios sino negocian de acuerdo a sus intereses coyunturales⁵. Se debe recordar que en una sociedad hay muchos intereses para negociar y que los otros dialogantes pretenden que se haga lo que ellos quieren, entonces incluso se debería desconfiar de los argumentos adversos, lo que permite el debate público, que a su vez asegura al menos pensar que nuestros representantes al tomar la decisión dejaron de pensar en sí mismos o en su partido y muestran en el debate consideración al bien colectivo.

Un voto parlamentario sin previa discusión y negociación pública, en lugar de fomentar el dialogo lo reprime, pues pretende terminar una discusión sin haberla iniciado, y en esa medida niega la repre-

⁴ Por ejemplo, por el temor de ser dañado por el otro dialogante.

⁵ En la sentencia C-1147 de 2003 de la Corte Constitucional de Colombia, se observó que ciertos diputados que rechazaban un proyecto de ley de pronto cambiaron de opinión y luego sin debate ni explicación, cambiaron su criterio, lo que a juicio del referido órgano de control de constitucionalidad resultaba oscuro y lesionaba el debate democrático y la función del poder legislativo.

sentación. Como se dijo para Elster la discusión y la negociación son actos de comunicación, pero la votación no lo es, de ahí que el voto se constituye en el límite a la democracia deliberativa. La única forma de controlar el ejercicio de la representación es a través del debate democrático parlamentario, donde se ve públicamente la formación de la voluntad general, es decir cuando se obliga a justificar una decisión legislativa no puede hacerse con el argumento de que le conviene a alguien o a un partido. El debate obliga a los intervinientes a buscar argumentos imparciales⁶.

Así en la SCP 1663/2013, dentro de una acción concreta de inconstitucionalidad contra el art. 2 de la Ley 037 que establecía detención preventiva automática de personas acusadas de cometer el delito de contrabando en flagrancia y les impedía recuperar su libertad pese a no existir riesgos procesales, se sostuvo por parte del órgano de control de constitucionalidad que, si bien la norma no tuvo debate legislativo, se tenía que de los informes presentados por las autoridades legislativas se extraía que el verdadero propósito de la norma impugnada era la de utilizar la detención preventiva con fines de prevención general, convirtiendo la detención preventiva en pena anticipada⁷.

⁶ Por ejemplo, no podría sostenerse en la reelección presidencial por parte del presidente que se requiere la reforma constitucional porque le conviene él y/o a su partido sin que los mismos deban buscar argumentos que sean, o al menos aparenten ser, imparciales.

⁷ Se sostuvo por el Tribunal Constitucional Plurinacional para determinar dicho aspecto que: “respecto a la finalidad buscada con el art. 2 de la Ley 037, que modifica el Código Tributario Boliviano y la Ley General de Aduanas, en relación al art. 148.III del CTB, que ahora refiere: ‘En materia de contrabando no se admiten las medidas sustitutivas a la detención preventiva’, el informe legal DGAJ-UA 094/10 de 30 de junio de 2010, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Víctor Gerardo Machicao García como Analista legal -

El Tribunal entendió que es:

inconstitucional las consideraciones referidas al uso de la detención preventiva para la realización de finalidades estructurales y políticas extrapenales a cumplirse con la medida analizada que provoca la afectación a la dignidad personal entendida como: ‘...la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana...’ (SC 1714/2004-R de 25 de octubre) y que en definitiva ‘...tiene toda persona por su sola condición de 'humano', para que se la respete y reconozca como un ser dotado de un fin propio, y no como un medio para la consecución de fines ex-

Unidad de análisis dirigido a Yolanda Mercedes Vidaurre Negrón, Directora General Interina de Asuntos Jurídicos, determina: ‘El párrafo III y IV del artículo 148, del proyecto de ley, dispone que los delitos tributario aduaneros son considerados como delitos colectivos de múltiples víctimas y se tomará en cuenta la pena principal más las agravantes, como base de la sanción penal, asimismo en los casos de contrabando no se admite medidas sustitutivas como la detención preventiva, en ese sentido son importantes las respectivas modificaciones, porque los delitos tributarios atentan contra la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos establecido en la Constitución Política del Estado’ (sic); es decir, devela que la fundamentación no recae sobre la medida cautelar sino sobre el delito de contrabando mientras que la exposición de motivos de la Ley 037, al respecto indica: ‘...en coincidencia con las reformas introducidas al sistema penal, se busca introducir en la reforma de ilícitos, procedimientos y sanciones aduaneras y tributarias, mecanismos que revaloricen la credibilidad de la población en una justicia oportuna que garantice el bienestar social’, para finalmente sostenerse en el informe del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, quien tras destacar que el contrabando provoca un daño significativo al Estado, señala la vez que la medida: ‘...además de asegurar que el imputado por el delito de contrabando participe de la sustanciación del proceso penal y cumpla con la sanción emergente del ilícito, se busca incentivar aun mayor cumplimiento de las cargas tributarias por parte de los contribuyentes y el cumplimiento del principio de capacidad recaudatoria’”.

traños, o ajenos a su realización personal. La dignidad es la percepción de la propia condición humana, y de las prerrogativas que de ella derivan' (SC 0338/2003-R de 19 de marzo); es decir, desde una consideración constitucional no es admisible utilizar la detención preventiva como una respuesta al delito, al no resultar ello acorde con la dignidad humana que impide que las y los imputados sobre quienes recae la garantía de presunción de inocencia se utilicen para el logro de una finalidad diferente a las que busca el proceso penal encontrándose más bien este Tribunal de acuerdo con lo informado por el Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, cuando sostuvo: '...se debe tomar en cuenta que la detención preventiva es una medida cautelar de carácter personal, que no tiene por finalidad el aislar a un individuo durante el proceso o vulnerar sus derechos o garantías, sino el de asegurar la presencia del imputado para el proceso y la averiguación de la verdad', pero no respecto a las otras consideraciones referidas a aspectos extra-procesales conforme lo señalado ut supra.

Dicho razonamiento no habría podido confluir a una inconstitucionalidad de la norma impugnada si no hubiesen existido informes respecto a los propósitos verdaderos del Órgano Legislativo, pese a ello se observa que el procedimiento legislativo debió ser suficientemente idóneo para develar los mismos, aspecto que no sucedió.

3. La calidad de debate democrático y la legislación

La importancia que ejerce la forma sobre el contenido en la labor legislativa puede observarse en el hecho de que, sin la adecuada organización del debate, el mismo no puede ser racional; es de-

cir, el diálogo se constituye de reglas tales como levantar la mano, no interrumpir a los otros, un tiempo de participación, etc., lo que no sucede cuando se llega tarde, se grita e insulta, pues dichas actitudes pueden dirigirse al público, pero en el fondo no buscan el diálogo⁸.

Entonces, si la representación provoca unidad uniendo lo heterogéneo en la ley, es menester el diálogo democrático público para ponderar efectivamente los diferentes intereses en juego, disminuyendo y distribuyendo de un grupo a otro el riesgo en decisiones complejas, por ejemplo, evitar que sólo se considere los beneficios de construir un reactor nuclear pero no los riesgos secundarios, o la ley que permita alimentos manipulados que puede solucionar el hambre pero al mismo tiempo provocar más cáncer⁹, de ahí la necesidad de que el procedimiento legislativo sea lo más participativo posible¹⁰.

Sin embargo y pese a que en Bolivia, en razón a la Constitución del año 2009, se está en un periodo legislativo intenso, no existe el suficiente orden deliberativo, ello porque:

⁸ El gritar, no escuchar, llegar tarde. entre otros no permite el diálogo lo que lamentablemente sucedió cuando se aprobó la Constitución del año 2009.

⁹ O por ejemplo la decisión legislativa de construir una carretera puede beneficiar en lo económico a una región o al país pero puede destruir el ecosistema para futuras generaciones como probablemente sucedió con el TIPNIS.

¹⁰ A decir de Carlos Nino: "...la mejor forma de ir superando los condicionamientos que afectan la libertad, la igualdad, la racionalidad, la debida información, etc. de los participantes en el proceso democrático es mediante la propia participación en ese proceso democrático. Como sugiere Habermas, la falsa conciencia y los condicionamientos sociales de diferente índole sólo se superan mediante la cooperación colectiva en un proceso de interacción comunicativa" (Nino, 2013, p. 210).

La propia Constitución en su art. 162.II establece: “La ley y los reglamentos de cada Cámara desarrollarán los procedimientos y requisitos para ejercer la facultad de iniciativa legislativa” presentada por ciudadanos, pero después de ocho años la misma no se reguló, lo que muestra desinterés en el tema.

La democracia implica que deben participar en una decisión todos los que se vean afectados por ésta, en este caso legislativa, sin embargo, el problema está en que ¿Quién define quien es interesado? Ello resulta importante porque la elección de la población a la cual consultar previo a ejercer la función legislativa puede producir resultados diferentes.

Mediante Ley 180 de 24 de octubre de 2011 se determinó la construcción de una carretera que atravesaba el TIPNIS, el cual es al mismo tiempo reserva forestal y territorio indígena, dichas obras se dispusieron sin consulta previa, en este sentido recordar que la consulta previa es una parte estructural de la norma jurídica, al respecto la Corte Constitucional de Colombia en su momento sostuvo: “La omisión del deber de consulta previa es un vicio de inconstitucionalidad que concurre con anterioridad al trámite legislativo y que se proyecta sobre el contenido material de la norma objeto de examen”¹¹, aspecto no observado por el Tribunal Constitucional de Bolivia que a través de la SCP 300/2012, a pesar de determinar la omisión de la consulta previa, declaró constitucional la referida ley¹².

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-175/09.

¹² El Tribunal Constitucional sostuvo: “la consulta prevista en la Ley 222, no tiene carácter previo, sino que es absolutamente posterior a varios actos y hechos administrativos y legislativos efectuados por el gobierno sin consulta

El debate democrático busca superar la influencia del poder y la riqueza que tienen ciertos grupos económicos, políticos o culturales, uno de los mecanismos de potenciar dicha participación se da mediante la consulta previa, por la cual una minoría como la indígena puede llegar a tener el poder para vetar y negociar decisiones mayoritarias. En el referido caso del TIPNIS se pretendió subsanar la omisión de la consulta previa mediante la Ley 222 de 10 de febrero de 2012¹³, disponiendo la realización de una consulta, pero la misma se practicó en los hechos incluyendo a colonos a quienes los indígenas consideraban invasores y que a su vez eran mayoría poblacional.

Pero además la Constitución diferencia: 1. La consulta previa a realizarse a los pueblos indígenas y 2. La consulta medio ambiental referida en el art. 343 que establece: “La población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente”.

En el caso referido, no solo se ignoró la consulta previa al sancionarse la Ley 180 por el Órgano Legislativo, y la corrección desvirtuó la consulta previa al aplicarse la Ley 222, sino que

alguna a los pueblos indígenas” manifestando de forma casi inmediatamente posterior lo siguiente: “se concluye que el hecho que la Ley 222, no tenga en sí carácter previo, no es un fundamento para declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley, pues, como se ha explicado reiteradamente, la consulta, aun no sea previa, da efectividad a un derecho de carácter colectivo de las naciones y pueblos indígena originario campesino”.

¹³ La referida ley no solo convocó a una consulta, sino que definió el término para efectuar la misma y la forma de realizarse la consulta todo ello paradójicamente sin una consulta previa que regule dichos aspectos.

además se dejó de realizar la consulta por perturbación al medio ambiente de la población afectada, lo que cercenó el debate entre mayoría y minorías culturales y medio ambientales en el procedimiento legislativo.

Otro riesgo que existe es la posibilidad de que el partido mayoritario en el Órgano Legislativo pueda determinar el temario de lo que se debatirá pudiendo hacer que por ejemplo se discuta sobre cosas irrelevantes que dejen de lado los problemas de fondo como cuando se debate el aumento de penas, pero no las causas de los delitos, que pueden estar en nuestras políticas sociales o económicas¹⁴, entonces lo que se debate debe resultar claramente delimitado¹⁵. Sin embargo, ello no sucede, pensemos en las Leyes de Aprobación del Presupuesto General del Estado, las cuales no se limitan a temas presupuestarios, sino que establecen la clausura de negocios por contravenciones tributarias¹⁶, exploración y explotación hidrocarbúrfica¹⁷, tipifican conductas penales¹⁸, entre otros.

¹⁴ Pero además en la formulación de políticas y legislación muchas veces se tiende a sustituir debates significativos sobre principios como libertad frente a la solidaridad con palabras imprecisas como plurinacionalidad, vivir bien, que en realidad no resuelven problemas concretos.

¹⁵ Para Gerry Mackie: “Siempre es posible el engaño en los asuntos humanos. Pero las ciencias políticas no prueban que la democracia sea inexacta y carente de sentido. No sufrimos el engaño como consecuencia de la democracia. Aspiramos, más bien, a la democracia como la mejor manera de controlar el engaño” (Mackie, 2000).

¹⁶ En la Sentencia Constitucional Plurinacional 0100/2014 se analizó la Ley del Presupuesto General del Estado de la Gestión 2013.

¹⁷ En la Sentencia Constitucional Plurinacional 2056/2012 se analizó la Ley del Presupuesto General del Estado para la gestión fiscal 2012.

¹⁸ Como sucedió en el análisis de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0100/2014 referente a la Ley del Presupuesto General del Estado gestión 2013.

Al respecto la Corte Constitucional de Colombia extrajo del procedimiento legislativo el principio de unidad de materia, en el que se confronta el contenido de una norma con la temática general de la norma, y no la tramitación formal de la ley, en este sentido sostuvo:

En lo referente al proceso de elaboración de la ley, la Corte ha reconocido como manifestaciones del principio de unidad de materia, i) la atribución conferida a los presidentes de las comisiones legislativas de rechazar los proyectos de ley que no se refieran a una sola materia, y ii) concretar el principio democrático en el proceso legislativo al propender porque la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas desde el surgimiento mismo de la propuesta y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. *Así se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo*¹⁹ [las cursivas pertenecen al autor].

Es decir que cuando una ley abarca diversas temáticas, el debate legislativo puede dispersarse y evitar que se discuta con seriedad aspectos que son de interés colectivo.

En este marco la SCP 2056/2012 estableció la Inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Séptima en su parágrafo I de la Ley

¹⁹ En la Sentencia C-486/09 de la Corte Constitucional de Colombia estableció que la relación entre temas, artículos y materias contenidas en la ley puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico.

211 de 23 de diciembre de 2011, Ley del Presupuesto General del Estado para la gestión fiscal 2012 que condicionaba la consulta previa de la siguiente manera: “no se admitirá la discusión de otros temas que no sean de competencia de la Autoridad Competente y otros no relacionados a la implementación de la actividad hidro-carburífera y de otros sectores”, al respecto se sostuvo:

De lo anotado se infiere que la Ley General del Presupuesto del Estado tiene una naturaleza propia de regular la actividad financiera del sector público estatal exclusivamente y no otros aspectos que no correspondan a la materia y que la misma rige para la gestión designada, no pudiendo extenderse a otras gestiones.

Lo que implica la inobservancia del principio de unidad de materia legislativa y el principio de temporalidad.

En efecto el art. 159.I.11 de la Constitución Boliviana establece respecto al Órgano Legislativo la competencia de:

Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo. Recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días. *En caso de no ser aprobado en ese plazo, el proyecto se dará por aprobado* [las cursivas pertenecen al autor].

Entonces, al incluir temáticas diferentes a las de una Ley General del Presupuesto del Estado que exceden la temporalidad anual, no sólo se desobedece la norma suprema, sino que se impide el debate democrático; sin embargo, hoy día no es común la inconstitucionalidad de leyes semejantes por parte del órgano de control de constitucionalidad por infracción al debate democrático.

Los beneficios del debate racional en el procedimiento legislativo son evidentes, pues al menos permite (Elster, 2000, p. 1) el intercambio de información, 2) obliga a revelar información, 3) impide manipulación información, 4) detectar errores lógicos y falacias, 5) controla lo irracional o emocional pues obliga a las partes a justificar su posición, 6) permite el consenso²⁰. Si nunca podemos ser representados del todo, nuestros representantes nacionales para ejercer representación, no solo tienen la obligación de votar sino de debatir públicamente, de forma que se note que su labor legislativa está orientada a la búsqueda de consenso que legitime las decisiones, elimine y prevenga a largo plazo los conflictos²¹, para ello es menester actuar conforme a las reglas del debate legislativo.

En la SC 0009/2003 dentro de un recurso directo de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ley

²⁰ Para Gerardo Durango: “el Congreso como órgano representativo, está llamado a la elaboración de normas imparciales producto del debate público, sustentado en argumentos y en el respeto a normas universales -legitimidad-, producto de procedimientos transparentes, deliberativos e igualitarios – legitimación-. Así, respecto a la legitimidad en la producción de normas por parte del parlamento, es clave el planteamiento de J. Bohman cuando menciona que: ‘Si no hay demandas públicas ni control público, estas mismas instituciones organizativas se vuelven dependientes de formas de poder no democráticas. Este tipo de intercambio entre las instituciones y el público es tan importante para la democracia deliberativa como lo es la calidad de las discusiones y los debates públicos entre los ciudadanos y el parlamento, pues los debates públicos no sólo permiten innovación y cambio democrático; también hacen que las instituciones que organizan la deliberación sean más sensibles y eficaces’” (Durango, 2006).

²¹ El dialogo permite el consenso, que es aceptar las reglas de juego y ponerse la misma camiseta. En este sentido el consenso provoca un sentimiento de identidad.

de Responsabilidades a Altos Dignatarios de Estado porque la Constitución abrogada preveía dos formas de legislatura a saber la ordinaria y la extraordinaria referida a sesiones realizadas en período de receso respecto a la cual se establecía expresamente por la constitución que la misma sólo se “ocupará de negocios consignados en convocatoria”, norma que se observó cómo quebrantada en el referido caso.

En su razonamiento el órgano de control de constitucionalidad reiteró la SC 082/2000 que establece:

conforme lo ha precisado la doctrina constitucional una disposición legal puede ser impugnada de inconstitucional por su origen o por su contenido. En el primer caso, cuando en su elaboración y aprobación no se han cumplido ni respetado los procedimientos establecidos por el texto constitucional para tal efecto o se las ha elaborado y aprobado en una instancia o por autoridad no establecida por la Constitución para tal efecto. En el segundo caso, cuando la disposición legal, a pesar de haber sido elaborada y aprobada conforme a los procedimientos y formas establecidos por el texto constitucional contiene normas que son incompatibles con los principios y normas de la Constitución Política del Estado.

Pese a ello la jurisprudencia en la materia es excesivamente escasa y lo que muestra que este no es un tema atendido por la justicia constitucional.

4. La cultura del diálogo

Rememoremos el papel que desarrolló la existencia de una sola cámara legislativa en Francia para la concentración de poder en la

mayoría²², y luego si observamos los debates de los constituyentes en los Estados Unidos de América la representación buscaba en ese país proteger a minorías residentes en los estados federados²³ frente a la mayoría, de donde surge el bicameralismo.

La idea del bicameralismo es la de compartir el poder; es decir, una cámara de origen y una cámara de reflexión, pero para que esta última no sea la mera continuación de la primera debe representar intereses contrapuestos, así el senado en los Estados Unidos de América representa a los Estados Federados, mientras que la cámara de los Lores en el derecho inglés representa la aristocracia²⁴ frente a la otra cámara que representa la mayoría poblacional.

Sin embargo, en Bolivia la existencia de dos cámaras, una la de diputados elegida poblacionalmente, y la otra del senado que representa a los departamentos, no tiene significación verdadera, porque por una parte nuestra tradición en materia de descentralización es casi nula²⁵, pero además cuando un sólo partido se impone en ambas cámaras -como sucede hoy día- el bicameralismo deja de tener sentido.

²² Cuando Montesquieu planteó dos cámaras el senado representaba a los nobles.

²³ En Estados Unidos de América se manejaba la teoría de la doble nacionalidad que declinó significativamente tras la guerra de la secesión.

²⁴ Una cámara de reflexión implica en los hechos el reconocimiento de un derecho de veto de la minoría que obligue a la negociación a la mayoría.

²⁵ Bolivia se caracteriza históricamente por su propensión al centralismo así no sólo se adoptó un régimen de gobierno presidencialista sino que se lo adoptó en el marco de un estado unitario lo que acentúa más dicho régimen.

En efecto, se debe observar la tendencia histórica en Bolivia de organizar partidos políticos en torno a un candidato y no en base a creencias, en esos casos el partido se vuelve casi una secta religiosa y las decisiones legislativas importantes en dogmas, lo que impide cualquier tipo de debate a tiempo de la votación²⁶, pues en ese caso es probable que los representantes, teniendo que decidir dónde ubicarse respecto a un problema de importancia pública, no utilicen la opinión propia o la de su electorado para votar sino la lealtad política, lo que menoscaba la representación política de la nación que incluye a aquellos que no pertenecen al mismo partido político²⁷. La formación de la voluntad popular y más precisamente los actos legislativos deberían tomarse al interior de la Asamblea Legislativa y no tras cuatro paredes al interior de la sede de un partido político.

La historia nos muestra que una teoría de la representación como es la del bicameralismo, exitosa en el constitucionalismo norteamericano, no puede importarse a un país como el boliviano cuya cultura sigue siendo en gran medida autoritaria, clientelar y partidaria; es decir, puede importarse una institución como el bicameralismo, pero no el contexto que hace que en los hechos funcione. Un país puede establecer dos cámaras legislativas y en los hechos,

²⁶ El debate de la reelección del presidente es muy significativo en la materia pues el mismo pareció un debate entre *sordos*.

²⁷ Las lealtades sociales pueden generar encrucijadas por ejemplo una persona puede dudar votar por un partido porque su padre lo apoya y respecto a otro partido donde uno de sus amigos postula.

en atención a su cultura y realidad, funcionar cual si solo tuviese una sola cámara legislativa de carácter mayoritario²⁸.

En todo esto es menester recordar que la cultura del diálogo permite escuchar y al mismo tiempo ser escuchados, pero cuando un representante no solo pretende ser escuchado sin escuchar, sino que además pretende ser escuchado en representación de los demás, estamos entonces ante una cultura autoritaria, pues impone sus criterios tratando al resto de ciudadanos como niños.

El debate hace mejores ciudadanos, pues los hace tolerantes; sin embargo, incluso existan correcciones y mecanismos de apertura legislativa en cuanto a la participación como los referidos en el punto anterior, tampoco se asegura que mejore el debate si los ciudadanos son indiferentes a problemáticas sociales como niños en las calles, falta de educación, contaminación, libertad de expresión, entre otros, y prefieren ver programas de competición, el fútbol o novelas, ello sin duda alguna inviabiliza la democracia y la representación. Las leyes nazis se redactaron y aprobaron en un ambiente de indiferencia ciudadana.

En experiencia del autor, cuando en el desarrollo de una clase algún alumno efectúa alguna pregunta que para el resto del aula resulta obvia -mostrando su molestia y su burla-, no solo se provoca baja autoestima en el cursante, sino que se ahoga el debate, generando una cultura autoritaria de la mayoría sobre la minoría; sin embargo, sucede que los alumnos, quienes pese a la censura continúan cuestionando o interrogándose sobre el conocimiento

²⁸ Los soviéticos con un solo partido eliminaron el pluralismo y en los hechos también eliminaron por tanto al órgano legislativo.

adquirido, a lo largo del tiempo entienden con mayor profundidad las temáticas avanzadas.

En el mismo sentido, cuando un partido político o sector social en el congreso decide con mero dogmatismo, se tiene que está tan seguro de sus actos como un profesor en el aula seguro de sus respuestas, que considera que no requiere escuchar al otro, pues de lo contrario dudaría de sus respuestas, provoca que se vea el debate en el procedimiento legislativo como pérdida de tiempo. Siempre en la práctica es más fácil pedir ser escuchados que escuchar.

5. A modo de conclusión

De lo referido se puede concluir en lo siguiente:

La democracia implica participar en los diversos órganos de poder, si hacemos referencia al Órgano Judicial en el derecho comparado se tiene como expresiones de participación entre otros: el ser juez ciudadano²⁹, la facultad de todo ciudadano de interponer una demanda de inconstitucionalidad o una acción popular, pese a ello muchos profesores, fundamentalmente los que hacen al movimiento denominado *constitucionalismo popular*, acusan al Órgano Judicial de ser poco participativo y apuestan por entregar las decisiones importantes al Órgano Legislativo por su representatividad.

²⁹ Lamentablemente la *Ley de descongestionamiento y efectivización del Sistema Procesal Penal*, de fecha 30 de octubre de 2014, modificó el Art. 60 del Código de Procedimiento Penal eliminando en Bolivia a los jueces ciudadanos, así establece: “Los Tribunales de Sentencia estarán integrados por tres (3) jueces técnicos, quienes serán competentes para conocer la sustanciación y resolución del juicio en todos los delitos de acción pública, con las excepciones señaladas en el Artículo 53 del Código de Procedimiento Penal”.

Sin embargo, la ciencia del derecho ha descuidado el estudio respecto a si existe participación suficiente del electorado en la principal función del Órgano Legislativo; es decir, el procedimiento para elaborar normas, pues no tendría sentido quitar la decisión final al Órgano Judicial sobre la interpretación y ponderación de los derechos y entregarlo al Órgano Legislativo si éste no es suficientemente democrático.

Que el Órgano Legislativo se considere un poder mayoritario también es cuestionable, pues en estados como el boliviano un diputado o senador no necesariamente representa los intereses de los electores, sino de partidos políticos, entonces una democracia participativa como aquella a la que se aspira llegar, la votación de una norma, no debería estar precedida de negociación sino por la discusión pública, de ahí que cuando hay voto secreto o falta el debate se decide a espaldas de los ciudadanos.

El debate legislativo toma tiempo y puede ser que algún grupo que tenga mayoría en el Órgano Legislativo a veces pueda verlo como una pérdida del tiempo invertido; sin embargo, el diseño del procedimiento legislativo establece plazos de reflexión, por ello mismo un proyecto de ley rechazado requiere esperar para volver a presentarse en una nueva gestión³⁰ y se exige debate público previo a la votación. En este marco una crítica al funcionamiento del Órgano Legislativo que mejore su trabajo es necesaria y saludable para la democracia, porque “la democracia es la única forma de

³⁰ La reforma de la Constitución es diferente al procedimiento legislativo ordinario pues prevé un debate más largo y amplio de ahí que al existir mayor reflexión se entiende que al mismo tiempo es más imparcial.

gobierno que se fortalece con las críticas que recibe” (Centro de Estudios Constitucionales, 2012).

Para algunos como K. Marx no existe la posibilidad de diálogo entre opuestos, como son los oprimidos y los opresores, es decir en la democracia no importa el diálogo, sino que un sector siempre busca imponerse a los adversarios, en ese caso el tema ahora desarrollado resulta irrelevante, en este sentido el presente trabajo es para aquellos que consideran que es posible convivir respetuosamente con otros utilizando la democracia.

6. Referencias

- Santiago Nino, C. (2013). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Mackie, G. (2000). III. *En la democracia deliberativa* (95-128). España: GEDISA.
- Elster. (2000). *La democracia deliberativa*. España: GEDISA.
- Durango Álvarez, G. (2006). *Línea jurisprudencial sobre la democracia deliberativa en la Corte Constitucional Colombiana*. Medellín: Temis.
- Centro de Estudios Constitucionales (2012). *Democracia – Behemot y contrapoder*. La Paz- Bolivia: Tribunal Electoral.