

## **Función deliberativa de las Cámaras**

**Juan Carlos Cervantes Gómez\***

\*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Sumario: Introducción. 1. Función deliberativa, 2. Democracia deliberativa, 3. Proceso deliberativo, 4. Estado actual de la función deliberativa, 5. Conclusiones, 6. Referencias.

## Introducción

De las funciones que tiene encomendadas el Congreso quizá la más importante sea la de deliberar, pues ésta es mediante la que el órgano legislativo forma todas sus decisiones; es a través de esta función que las cámaras constituyen sus decisiones en representación del pueblo.

En la sociedad no puede darse una completa homogeneidad; es así, que las diferencias traen como consecuencia que se formen, en las diversas clases y partidos, opiniones públicas diferentes y opuestas, que se afirman políticamente, acercándose una frente a otras, es así que en una sociedad democrática, singularmente, *la opinión pública unitaria no puede ser nunca mero producto racional de la organización del poder estatal; por el contrario, debe ser aquella, en el estado democrático, la que legitime y sustente a la organización de autoridad.*<sup>1</sup>

Esta unificación de opiniones se da mediante la práctica de la deliberación, la cual se desarrolla en diversas sedes; no obstante de acuerdo con lo señalado por Maurice Hauriou, el Parlamento es el órgano deliberante por excelencia.

La deliberación política representa un método complejo para la constitución de la voluntad estatal; sin embargo es el que puede incorporar -si se realiza adecuadamente- a todos los intereses involucrados en una decisión, lo que tiene importantes ventajas, ya que si los argumentos de todas las partes interesadas han sido incorporadas a la resolución, esto le da una gran legitimidad, lo que se traduce en beneficios para todos, además de que se reducen los problemas de aplicación. Al respecto Habermas señala que el procedimiento que representa la política deliberativa constituye la pieza nuclear del proceso democrático.<sup>2</sup>

No obstante las ventajas de la deliberación -debido a fenómenos como el de la grupocracia- en los parlamentos modernos ha perdido utilidad, en virtud de que los debates ya no tienen como fin lograr que sus pares modifiquen su postura o cuando menos la atemperen. Actualmente la deliberación tiene a la opinión pública como objetivo, razón por la que la publicidad de los debates ha cobrado mayor interés. Este cambio en la utilidad del proceso deliberativo plantea el redimensionamiento de las deliberaciones en las comisiones, en virtud de que es en estos pequeños colegios donde puede tener mayor utilidad, pues es aquí donde tienen lugar los debates más intensos y técnicos, y por tanto donde la argumentación racional tiene mayor impacto, al grado de que es en estas sedes donde puede eventualmente cambiarse el sentido del voto de los grupos. Sin embargo, las condiciones actuales de las normas que rigen los debates en las comisiones -prácticamente inexistentes-

<sup>1</sup>HELLER, Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. p. 233-234.

<sup>2</sup>HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, 4ª edición, Madrid 2005, p. 372

no son óptimas para que esto pueda darse en nuestro Congreso.

Tomando en cuenta la importancia de este tema, en el presente trabajo nos damos a la tarea de analizar el concepto en general, así como su proceso; posteriormente, nos ocupamos del procedimiento parlamentario de deliberación; de igual forma analizamos un concepto vital para entender este tema que es la democracia deliberativa, para finamente tratar el estado actual de esta función.

## 1. Función deliberativa

La función deliberativa es la actividad característica del Parlamento; sin embargo, no se le concede la importancia que tienen funciones como la Legislativa o la de control a pesar de que el desarrollo de ésta es necesario para el adecuado ejercicio de las últimas.

Es por lo anterior, que debemos establecer el fundamento de esta importante función parlamentaria.

### A. Funciones implícitas de la Cámaras

La Constitución prevé en forma expresa diversas funciones de las Cámaras del Congreso Federal; es así, que en el artículo 73 se encuentra prevista la función legislativa y las materias en que es competente la Federación, así mismo en la fracción XXX de este mismo artículo se prevén las materias implícitas; en el artículo 74 la función presupuestal y en el artículo 76 la ratificación de tratados, no obstante las funciones como la de comunicación y desde luego la de deliberación no están previstas de forma expresa; sin embargo, éstas son llevadas a la práctica.

Si bien el artículo 72 de la Constitución prevé el desarrollo de *discusiones* en su primer párrafo al señalar que: *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas*, para lo cual se ordena la observación del *Reglamento de Debates*, el hecho es que las Cámaras llevan a cabo deliberaciones no sólo para constituir voluntad en lo que respecta a propuesta legislativas, sino para llevar a cabo la mayor parte de las tareas que tienen encomendadas por la Constitución. Las decisiones que forman las Cámaras deben estar precedidas por el desarrollo de un debate; no obstante, este procedimiento no está previsto a nivel constitucional sino a nivel reglamentario. En el Reglamento Interior de Congreso se estableció el apartado denominado *De las Discusiones* que comprende de los artículos 95 al 134, en el cual se establece el procedimiento genérico para los debates, que podemos considerar el fundamento de la función deliberativa.

### B. Definición

La función deliberativa es considerada el pilar de los sistemas democráticos, ya que a través de ésta se pueden llegar a constituir decisiones con características democráticas. No obstante que la utilidad que la deliberación tiene para la democracia se ha visto seriamente cuestionada, el hecho es que a la fecha esta representa el mejor mecanismo para insertar el sesgo democrático a las decisiones públicas.

Como puede observarse, la función deliberativa es una función más bien instrumental, ya que se emplea para llevar a cabo prácticamente todos los cometidos del Poder Legislativo, ésta se realiza mediante la celebración de deliberaciones sobre los asuntos que son sometidos a consideración de las Cámaras del Congreso. La anterior afirmación hace necesario precisar el significado de la palabra deliberación, a fin de conocer los alcances de esta función.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la palabra deliberar como: *Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos.* De la anterior definición se desprende que deliberar es un acto de análisis y reflexión, previo a la toma de cualquier tipo de decisión.

Por otra parte, resulta de gran importancia revisar la concepción clásica de Aristóteles sobre la deliberación, quien señalaba que la deliberación se hace sobre cosas que están sometidas a nuestro poder, es así que los hombres deliberan, cada cual en su esfera, sobre las cosas que se creen capaces de poder hacer. El filósofo griego consideraba que la deliberación se aplica especialmente a las cosas que, estando sometidas a reglas ordinarias, son, sin embargo, oscuras en su desenlace particular, y respecto de las cuales nada se puede precisar de antemano.<sup>3</sup> En esta parte de la obra del estagirita se establecen los límites de la deliberación y se señala su utilidad, así mismo en el libro sexto se afirma que no debe confundirse examinar con deliberar, por más que deliberar sea en cierta manera examinar. Aristóteles consideraba que no podía haber sabia deliberación sin razonamiento, por lo que era necesario que sea aquélla un acto razonado de inteligencia, porque todavía no es una afirmación, es así, que reduce el término deliberación sabia a *la actitud de la deliberación que descubre y aspira siempre al bien.*<sup>4</sup> En esta parte se afirma que la deliberación es la fase previa a la toma de decisiones, la cual es útil en la formación de argumentos razonables para constituir la resolución. Aristóteles aceptaba la posibilidad de llegar al bien mediante el falso razonamiento. Los alcances y procesos que determina son aún vigentes para la deliberación en las sociedades actuales.

Por otra parte de acuerdo con Adam Przeworski, la deliberación es una forma de debate cuyo objeto es cambiar las preferencias que permiten a la gente decidir cómo actuar y distingue a la deliberación política que comprende una decisión que compromete a una comunidad.<sup>5</sup> Przeworski, aporta una concepción muy amplia de deliberación, la cual puede abarcar a la discusión; sobre el particular Cohen distingue la deliberación de la discusión argumentando que la primera recurre a razones mientras que la discusión se reduce a un intercambio de información.<sup>6</sup>

<sup>3</sup>Libro tercero, capítulo IV De la deliberación, en *Moral a Nicómaco*. ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), *Moral, a Nicómaco*; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.

<sup>4</sup>Libro sexto, capítulo VII De la deliberación, en *Moral a Nicómaco*. ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), *Moral, a Nicómaco*; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.

<sup>5</sup>PRZEWORSKI, Adam, Deliberación y dominación ideológica, en Jon Elster, (comp.) *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001, p.183

<sup>6</sup>Citado por PRZEWORSKI, Adam, Op. cit, p. 186.

Por su parte Amy Gutman, señala que la deliberación en la democracia no debería confundirse con la discusión intelectual en algún ámbito de especialidad, *ya que ésta debe entenderse como el toma y daca de la discusión pública con la finalidad de tomar una decisión para guiar la acción que pueda ser justificada frente a las personas obligadas por ella*. La discusión y aun el debate acalorado sobre cuestiones políticas, no es de por sí deliberación.<sup>7</sup> Las discusiones entre académicos no pueden ser consideradas deliberaciones ya que por regla general no se llevan a cabo con el fin de tomar decisiones cuyo fin sea guiar una acción. El fin de la deliberación a diferencia de la discusión académica, es justificar a través de argumentos decisiones concretas ante los que serán obligados por ellas.

Las anteriores posiciones nos permiten ubicar la formación de decisiones —a diferencia de la discusión— es un elemento esencial de la deliberación, la cual puede ser producida en distintas formas y por diversos entes; sin embargo, para efectos de este trabajo nos daremos a la tarea de analizar la deliberación que producen los órganos públicos.

Así tenemos que deliberación política es la acción o el acto de deliberar; y se entiende por deliberar el hecho de exponer un problema, discutir sobre el mismo y tomar una resolución al respecto, en forma ordenada y sistemática, por una corporación, una asamblea o un cuerpo colegiado.<sup>8</sup> Del anterior comentario se desprende que la deliberación implica una resolución colectiva sobre un asunto de gobierno o de administración, la cual debe ser adoptada posteriormente de un debate público, por una Asamblea que forma un cuerpo y debe constituir una autoridad pública.

Un aspecto esencial de la deliberación política, es ser realizada por una Asamblea, que desde luego la publicita a través de discusiones y debates, lo que hace imprescindible tener lugar con la concurrencia de varios miembros. A diferencia de la acción de gobierno o ejecución llevada a cabo por un solo individuo, el jefe de gobierno, la deliberación necesariamente debe ser un acto de varios.

Esta función constituye un poder, el poder deliberante que para una asamblea se traduce en la obligación de discutir y votar una resolución colectiva, que no es por sí misma ejecutoria, pero que el Ejecutivo está obligado a ejecutar.<sup>9</sup> Como vemos, esta función no obstante ser instrumental contribuye en forma determinante a legitimar y con ello fortalecer las decisiones del Poder Legislativo.

### C. Órganos deliberantes

De acuerdo con Oscar Alzaga, la naturaleza de la función a desempeñar por un órgano demandará y condicionará la composición y organización adecuada de

---

<sup>7</sup>GUTMAN, Amy, Democracia deliberativa y regla de la mayoría: una réplica a Waldron, en DWORKIN, Ronald (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004, p. 277.

<sup>8</sup>ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo VII Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 2005, p. 174.

<sup>9</sup>Ibidem, p. 470.

aqué para abordarla en los términos más eficaces.<sup>10</sup> Los órganos del Estado pueden ser unipersonales o colegiados; es así; que un órgano encargado de llevar a cabo la función deliberativa debe tener un amplio espectro en su integración a fin de que puedan tener cabida voces muy diversas.

Existen diversos órganos deliberantes como los Tribunales Constitucionales o los que se encuentran en el ámbito del Poder Judicial ordinario como las Cortes Supremas y los tribunales colegiados o los jurados populares. Desde luego en el Poder Ejecutivo encontramos órganos y tribunales colegiados encargados de dar solución a las controversias entre los particulares y la administración. Sin embargo a pesar de haber tomado sus procedimientos de los tribunales en Inglaterra,<sup>11</sup> los parlamentos son los órganos deliberantes más característicos, ya que los debates que se desarrollan durante la constitución de su voluntad han sido considerados los más representativos de la pluralidad política de un Estado determinado, y con esto los generadores de las deliberaciones con tintes más democráticos, no obstante que la representación de éstos está siendo fuertemente cuestionada.

### **a. El parlamento como órgano deliberante**

Maurice Hauriou, define al Parlamento como un poder deliberante, porque considera que la deliberación es su propia operación de voluntad y que si se le denomina *poder legislativo*, es porque la legislación constituye una de sus funciones; sin embargo, Hauriou pensaba que no era conveniente calificar a un poder gubernamental por unas de las funciones que ejerce, ya que éstas son múltiples.<sup>12</sup> El Poder Legislativo lleva a cabo funciones de control del Ejecutivo y los otros órganos del Estado, así como funciones jurisdiccionales, por lo que reducir sus funciones a las legislativas, es impreciso.

Por otra parte Harold Laski, consideraba que un gobierno en un sistema representativo es un *gobierno por discusión*, la cual se lleva a cabo en el Parlamento.<sup>13</sup> El Parlamento es la sede natural de la discusión de todos los problemas públicos, discusión que puede derivar en la construcción de una solución lo más justa posible.

Es característica de todo órgano asambleario el seguir una mecánica compleja para la adopción de acuerdos, que incluye el debate y una votación final para

<sup>10</sup>AIZAGA VILLAAMIL, Oscar, (et al.), *Derecho Político español: según la Constitución de 1978*, Vol. II, Derechos fundamentales y órganos del Estado, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002, p. 342.

<sup>11</sup>Sobre el procedimiento judicial como antecedente del procedimiento parlamentario puede consultarse a MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario, Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 57; ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Trotta, Madrid 1997, p 26, y ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998, p. 45-46.

<sup>12</sup>HAURIOU, Maurice, *Principio de Derecho Público y Constitucional*, Ruiz Del Castillo, Carlos (traducción.) Editorial Reus S.A. Madrid, 1927, p. 469.

<sup>13</sup>LASKI, Harold J., *The foundations of Sovereignty and other essays*, 2ª impresión, Yale University Press, New Haven, 1931, p 36.

comprobar la existencia de una mayoría suficiente a favor del acuerdo que en cada caso se adopte. Son características esenciales de los parlamentos el ser órganos representativos y deliberantes, la condición de órgano deliberante es consustancial a todo parlamento de nuestra época y, en buena medida, deriva de su condición de órgano representativo del pluralismo político, consustancial a la sociedad.<sup>14</sup>

Que el Poder Legislativo sea un órgano deliberante justifica la supremacía de la Ley, cuya formación es una de sus principales facultades. Si bien la Ley al igual que las normas reglamentarias del Ejecutivo, que también tienen carácter general, son expresión de la voluntad mayoritaria, se diferencian en que la primera ha sido sometida a un largo proceso de deliberación, en el que los grupos mayoritarios han tenido que argumentar sobre su propuesta y confrontar los argumentos de la minoría, lo que no ocurre en la formación de un reglamento del Ejecutivo. El que el Parlamento sea un órgano deliberante permite afirmar que la Ley y el resto de sus decisiones es producto del razonamiento, que se da en el debate entre la oposición y el grupo hegemónico, y no sólo una decisión política o de la voluntad autoritaria de la mayoría.

Al Parlamento no sólo se le consulta sobre sus opiniones respecto a determinados proyectos o propuestas. Se le preguntan argumentos y la respuesta no puede ser sólo el voto de si o no, ésta debe ser extensa y razonada, lo que hace necesaria la deliberación sobre su decisión, no sólo cada legislador en su oficina con su cuerpo de asesores, sino formal e informalmente con otros legisladores que se interesan por el mismo asunto, así como con los grupos e individuos interesados.<sup>15</sup>

Por su parte Carl Schmitt retomando el pensamiento de Rudolf Smend,<sup>16</sup> afirma que lo esencial del parlamento es la deliberación pública de argumento y contraargumento, el debate público y la discusión pública; sin embargo agrega que esto no implica que se tome en cuenta automáticamente la democracia.<sup>17</sup> Schmitt uno de los más severos críticos del Parlamento, en su obra destaca como el debate es esencial para el Poder Legislativo, pero también como éste ha perdido utilidad para garantizar una decisión democrática, ya que los representantes ante el Parlamento sólo tutelan los intereses del gran capital, lo que desata una crisis de esta institución, crisis esencialmente de representación democrática.

## D. Representación y deliberación

Como se ha señalado, la deliberación es un método que coadyuva en la conformación de decisiones caracterizadas por su eficacia y racionalidad; el cual puede ser utilizado por cualquier organización humana.

Los grupos sociales desde épocas remotas han usado a la deliberación como

<sup>14</sup>ALZAGA VILLAMIL, Oscar, Op. cit., p. 326.

<sup>15</sup>WALDRON, Jeremy, Deliberación, desacuerdo y votación, en Ronald Dworkin (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004., p 258.

<sup>16</sup>Rudolf Smend señalaba que la *ratio* del Parlamento radica en lo *dinámico-dialéctico*, es decir en un proceso de controversias entre contradicciones y opiniones, de lo que resultaría la auténtica voluntad estatal.

<sup>17</sup>SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1996, p. 43.

método para resolver problemas y formar soluciones, debido a su eficacia. Sin embargo, con el crecimiento de los grupos sociales y la problemática cada vez más técnica que suponen los problemas de los Estados modernos, la deliberación se lleva a cabo a través de la figura de la representación, mediante la cual se pretende aglutinar a la mayor parte de intereses y exponer sus puntos de vista en las asambleas representativas.

Si bien la democracia implica la participación del mayor número de personas en las toma de decisiones públicas, el hecho es que en las sociedades modernas implantar mecanismos de democracia directa se antoja sumamente complicado.

Es así que los parlamentarios tienen la tarea de deliberar en representación de los ciudadanos. Es por esto que los Parlamentos son considerados fundamentalmente órganos de representación de la sociedad plural, donde toman asiento las diversas posiciones políticas para debatir los asuntos públicos.

No en vano una de las grandes aportaciones del pensamiento liberal a la política *contemporánea fue desplazar la polémica, que entre los contrincantes políticos puede producirse desordenadamente y a gritos en la calle o en las plazas públicas y reconducirla hacia un debate ordenado en el seno de las asambleas parlamentarias*. El debate parlamentario desde esta perspectiva es fruto de un proceso de racionalización del combate político entre las distintas fuerzas producto de una sociedad pluralista representadas en las Cámaras.<sup>18</sup>

La deliberación es un mecanismo mediante el que es posible conciliar la pluralidad de intereses y puntos de vista sociales, es así que los representantes populares deliberan en nombre de los distintos intereses, lo que es considerada su más importante función, que podemos reducir a la generación de debate en aras de arribar a soluciones consensuadas en las que todas las fuerzas políticas, intervengan en su conformación. Así se lograrán los consensos que la sociedad requiere a través de la institución de la representación parlamentaria.

La representación constituye una condición que hace posible asegurar que las preferencias de los ciudadanos serán atendidas durante el proceso de formulación de las políticas públicas. De acuerdo con Luisa Béjar, un aspecto clave para lograr esto lo constituye la sustitución de las fórmulas institucionales del pasado, por definición opuesta a la pluralidad política y a la competencia democrática; es decir, se debe considerar la participación de una parte significativa de la sociedad, integrada por sujetos con perfil y proyectos más o menos diversos que pueden estar en conflicto.<sup>19</sup> Para ello son necesarios métodos de elección que promuevan la pluralidad, a fin de que la realidad social tenga correspondencia con la integración de las Cámaras.

Sin embargo, la posibilidad de que las distintas formas de pensamiento concurran al Congreso no es suficiente, ya que se deben introducir los medios para que esa representación plural tenga diversas vías de expresión de sus puntos

<sup>18</sup>ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, Op. cit., p. 326.

<sup>19</sup>BÉJAR, Luisa, La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa, Revista *Foro Internacional*, Num.162, octubre-diciembre 2000, Colegio de México, p. 632.

de vista y propuestas. Es decir, se debe procurar su concurrencia al debate en las asambleas, de forma que puedan expresar sus desavenencias en condiciones paritarias. Debemos recordar que los legisladores concurren a las Cámaras en calidad de representantes de un sector de la población y de los intereses de ésta, por lo que si se limita su posibilidad de debatir se está silenciando a una parte del pueblo y se está restringiendo su posibilidad de participar en las deliberaciones de la asamblea.

Debemos tener presente que la legitimidad de los regímenes representativos que se consideran democráticos esté fundada en su capacidad de conocer y atender las necesidades y expectativas del pueblo al que representan.

## 2. Democracia deliberativa

La democracia deliberativa es a decir de Bernardo Bolaños, simplemente la democracia en su versión clásica -la que nació en la antigua Grecia-, la de las asambleas cantonales suizas que inspiraron a Rousseau, la que practican a través de *la palabra*, la que resurge ocasionalmente en los Estados democráticos cuando un debate nacional permite la discusión entre representantes populares, expertos y opinión pública, es un procedimiento de decisión basado en la discusión, que no necesariamente deriva en el consenso, pero que sí requiere de una votación mayoritaria.<sup>20</sup> Por su parte Carlos Santiago Nino la define como el método más confiable para constituir soluciones justas, el cual se caracteriza por la confrontación de posiciones contrapuestas.<sup>21</sup> La democracia deliberativa es pues una forma de constituir en diversas sedes, soluciones a los problemas de la sociedad. Este método tiene como presupuesto fundamental la existencia de una deliberación democrática en la que se tenga acceso en forma paritaria a la tribuna en la que se lleve a cabo el debate. Los medios de comunicación en lo general no propician esta forma de deliberación, ya que es claro que los involucrados en el debate en los medios no acceden en forma paritaria a la discusión.

La deliberación que se lleva a cabo en los parlamentos es quizá la forma más representativa de la democracia deliberativa; sin embargo, el hecho de que la población no se sienta representado por los legisladores, está poniendo en duda esta afirmación.

De acuerdo con lo señalado por Santiago Nino, la democracia deliberativa se enfrenta al problema de dar cauce a las instituciones derivadas del constitucionalismo; concepto que va a depender del modelo particular de democracia que se tome y sus instituciones específicas, como la representación, la democracia directa, la necesidad de contar con un cuerpo legislativo colectivo y elegido popularmente. El concepto combina dos elementos, los derechos y la democracia; esta mezcla genera problemas, ya que no es fácil identificar concepciones normativas congruentes con

<sup>20</sup>BOLAÑOS, Bernardo, “¿Qué es la democracia deliberativa?” Revista *En pleno*, México diciembre de 2003. p. 24.

<sup>21</sup>SANTIAGO NINO, Carlos. *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedidsa, Barcelona, 1997, p. 202.

estos ideales; en virtud de que la democracia significa, como mínimo, la regla de la mayoría, mientras que los derechos individuales suponen aceptación unánime o decisiones tomadas por funcionarios no electos democráticamente tales como los jueces y otras instituciones “minoritarias” como se observa, es sumamente complicado justificar la regla de la mayoría y la minoría simultáneamente.<sup>22</sup> En el anterior comentario queda evidencia la dificultad de generar procesos que hagan compatibles los ideales de la democracia y del derecho, problema que sólo puede salvarse mediante procesos deliberantes en los que se apliquen reglas basadas en la democracia para llevarlos a cabo.

Habermas en su obra *facticidad y validez* señala que la deliberación en la práctica de la legislación debe cuidar, no sólo la validez ética de las leyes; ya que previamente a la compleja pretensión de validez de las normas jurídicas debe atenderse la pretensión de tomar en cuenta en forma compatible con el interés común los intereses parciales que estratégicamente se afirman; y por otra parte, atender a los principios universalistas de justicia en el horizonte de una forma de vida determinada, caracterizada por constelaciones valorativas particulares.<sup>23</sup> Como puede observarse, la conciliación entre intereses particulares o de grupo y los derechos fundamentales previstos en el marco constitucional, es un proceso sumamente complejo en el que la deliberación juega un papel fundamental; sin embargo, esta deliberación tiene que tomar en cuenta características democráticas esenciales, como es la participación de todos los involucrados; es decir, debe darse una deliberación interpersonal sumamente amplia, ya que aunque la deliberación unipersonal se antoja contundentemente eficaz para la toma de decisiones útiles, en este caso la utilidad queda relativizada por lo que se requiere la participación de los diversos actores en el proceso.

La deliberación interpersonal es un elemento clave en la democracia deliberativa, ya que ésta nos permite arribar a soluciones en las que todos o por lo menos la mayoría estén de acuerdo, soluciones que pueden constituirse en las mejores. Al respecto John Rawls al referirse a la democracia como regla de la mayoría, exhibe su individualismo señalando que no hay nada que demuestre que la voluntad de la mayoría es infalible; considera que la reflexión individual parece permitir, el acceso a la verdad oral, lo que no significa que el intercambio de opiniones con otra persona no tenga ningún valor. Rawls señala que ciertamente podemos beneficiarnos de los resultados de la reflexión de otras personas, ya que compartimos, al menos parcialmente los mismos presupuestos y esquemas conceptuales.<sup>24</sup> Sobre la deliberación interpersonal Habermas señala que la tarea de la argumentación moral no puede desarrollarse monológicamente, sino que requiere de un esfuerzo cooperativo, por lo que la justificación de normas y órdenes requiere que se desarrolle una discusión real. Así mismo señala que en la argumentación los participantes tienen que partir de que en principio todos

<sup>22</sup>SANTIAGO NINO, Carlos, Op. Cit. p. 25.

<sup>23</sup>HABERMAS, Jürgen, (*Facticidad y validez*), Op. cit., p. 358.

<sup>24</sup>RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 348-354.

los afectados participan como libres e iguales en una búsqueda cooperativa de la verdad en la que la única coacción permitida es la del mejor argumento. El discurso práctico puede ser considerado como un modo muy exigente de la formación argumentativa de la voluntad.<sup>25</sup>

Por otra parte señala Carlos Santiago Nino, que la unanimidad parece ser un equivalente funcional de la imparcialidad, por lo que el método de diálogo deliberativo y la toma de decisiones mayoritarias pueden alcanzar soluciones imparciales, más eficazmente que cualquier método empleado para tomar decisiones que afecten al grupo, como el que resulta de la deliberación de un solo individuo.<sup>26</sup> La anterior afirmación parte del hecho de que si todos los afectados por una decisión pueden participar en la discusión con la posibilidad paritaria de expresar sus intereses y justificar una solución a un conflicto, ésta será muy probablemente imparcial y moralmente correcta si todos la aceptan libremente y sin coerción.

La teoría del discurso de Habermas prevé una intersubjetividad de orden superior que representan los procesos de entendimiento que se efectúan a través de los procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos. Estas comunicaciones no atribuibles a ningún sujeto global, que se producen dentro y fuera del complejo parlamentario y de sus órganos programados para tomar resoluciones, constituyen ámbitos públicos en los que puede tener lugar una formación más o menos racional de opinión y de la voluntad acerca de materias relevantes para la sociedad.

La deliberación de acuerdo con Habermas es el núcleo del proceso democrático, en el cual la teoría del discurso juega un papel fundamental; esta teoría se apoya en la concepción liberal, caracterizada por el hecho de que el proceso democrático se efectúa exclusivamente en la forma de compromisos entre intereses. Las reglas de la formación de compromisos que, a través del derecho universal e igual de sufragio, a través de la composición representativa de los órganos parlamentarios, a través del modo de decisión, a través de los reglamentos de régimen interior, etc., tienen la finalidad de asegurar la equidad de los resultados, se fundan y fundamentan en última instancia en, y desde los derechos fundamentales liberales. En cambio, conforme a la concepción republicana, la formación democrática de la voluntad se efectúa en la forma de un autoentendimiento ético-político; la deliberación habría de poder apoyarse, en lo que a contenido se refiere, en un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en la que se ha crecido y se está.<sup>27</sup> La teoría del discurso toma elementos de ambas concepciones y los integra en el concepto de un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones; procedimiento democrático que establece una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos, los discursos de autoentendimiento y los discursos relativos a justicia, las cuales con la suficiente información relativa a los problemas

<sup>25</sup>HABERMAS, Jürgen, *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trota, Madrid, 2000, p. 17.

<sup>26</sup>SANTIAGO Nino, Carlos, Op cit, p. 166.

<sup>27</sup>HABERMAS, Jürgen, Op. cit., (*Facticidad y validez*), p. 372.

de que se trate -que como requisito indispensable debe estar ajustada a la realidad de éstos-se consiguen resultados racionales, o respectivamente resultados justos.

Como ha quedado de manifiesto, la participación de todos los interesados –o sus representantes- en la formación de la voluntad es un requisito indispensable para la existencia de la democracia deliberativa, proceso que busca la mayor participación en la toma de decisiones, pero sobre todo la participación informada.

Como hemos señalado, la deliberación con carácter democrático satisface la necesidad de legitimación de las decisiones de las asambleas; sin embargo, los debates que se presentan actualmente en los parlamentos, carecen de utilidad para la toma de decisiones, ya que los parlamentarios acuden a los debates con conclusiones predefinidas, conclusiones que difícilmente serán modificadas como consecuencia del debate plenario.

En las condiciones actuales de los parlamentos no se presenta la deliberación intersubjetiva, cuando menos no en el pleno. Si bien puede señalarse la existencia de una discusión, el hecho es que los argumentos esgrimidos en ésta, no contribuyen prácticamente en nada con la formación de la voluntad del órgano de representación de la voluntad popular; la decisión se limitará en la mayoría de los casos a la negociación con fines de lograr mayorías, negociaciones que no se dan en el seno de la asamblea y que no se caracterizan por la posibilidad de exponer argumentos con el fin de constituir una decisión basada en confrontación de razonamientos.

### **3. Proceso deliberativo**

La deliberación como cualquier proceso está dividida en fases; en el caso de la deliberación, las fases son interdependientes, ya que el desahogo de una es presupuesto para continuar con la siguiente. El desarrollo de cada fase debe estar regido por la racionalidad, ya que ésta permitirá tomar las mejores decisiones y lograr los consensos necesarios.

El proceso debe estar plasmado en normas que rigen la deliberación, las que deben generar condiciones que hagan más sencilla la formación de la voluntad de la asamblea; sin embargo, esto debe estar en concordancia con el respeto a la manifestación de las ideas de los distintos actores que concurren a debatir, con lo que se verá atendido el principio de equidad democrática. El respeto de las reglas se traducirá en beneficios para todas las fracciones que intervienen en la deliberación, ya que generará un respeto recíproco a la hora de las discusiones y propiciará mejores resultados derivados de la deliberación. Con la creación de normas reglamentarias del proceso deliberativo en las que todos los grupos estén de acuerdo, las decisiones que se tomen se sustentarán sobre la base de la igualdad que permite a todos expresarse, dialogar, discrepar y replantear sus posiciones al confrontarlas con otras si los argumentos son suficientes para considerarlo.

La deliberación se divide en tres fases que deben desarrollarse en el marco de un proceso perfectamente definido, sistemático y ordenado, las cuales abordaremos en seguida.

### **A. La exposición del problema.**

Para que haya deliberación se requiere la existencia de un problema o de un asunto a tratar o considerar, no pudiendo haber propiamente una deliberación si éste falta. Por lo que si las cámaras se ocupan de asuntos como los reconocimientos u homenajes, esto no implica una deliberación.

La exposición debe ser amplia; en ésta se deben incluir argumentos de fondo que deben ser soportados por un cúmulo importante de información técnica pero también por argumentos políticos y axiológicos.

En esta etapa se realiza el diagnóstico del problema para conformar la iniciativa, proyecto o propuesta que debe estar ampliamente descrito y desde luego justificado. En la exposición se debe incluir un minucioso análisis del problema, así como una propuesta de solución, y una sólida argumentación en la cual se ponderen los puntos a favor y en contra.

### **B. El debate.**

El debate o confrontación de ideas y puntos de vista constituye el núcleo del proceso deliberativo, el intercambio de información, argumentos e ideas acerca del problema y la probable solución.

Si no se presenta el debate porque existe unanimidad con respecto al tema o la mayoría no lo permite, no puede considerarse que haya deliberación sino sólo una resolución sin discusión.

Las reglas del debate dependerán de las características del órgano deliberante, sin embargo, para que pueda considerarse una autentica deliberación, éstas deben garantizar la participación si no de todos los miembros del órgano, cuando menos una participación equitativa de los representantes de las diversas formas de pensamiento que lo integran. Las minorías deben tener garantizada su participación en el debate para exponer sus argumentos a fin de tratar de allegarse el juicio de la mayoría; además de que resulta fundamental para dotar de legitimidad a las decisiones que sean tomadas por la mayoría.

### **C. La resolución**

Derivado del proceso deliberativo se generan decisiones obligatorias, ya que si el debate fue adecuado, esto nos permite presumir que los argumentos sobre los que se erige la decisión cuentan la racionalidad suficiente para ser avalados por lo menos por los integrantes de la mayoría. La resolución es la toma de postura definitiva con respecto al asunto en discusión que puede darse por medio de una votación, la cual puede servir para constatar simplemente el acuerdo entre los diversos actores o bien fungir como un instrumento para resolver las diferencias insalvables. En los sistemas democráticos, la toma de las decisiones requiere por lo menos del respaldo de la mayoría, pero siempre a condición de que todos sus miembros tengan antes oportunidad de participar, sin impedimento alguno.

Si no se da una resolución, ello puede ser consecuencia de que los argumentos esgrimidos no son suficientes o el momento no es adecuado para tomarla. Lo que puede derivar en la aportación nuevos argumentos o en diferir la resolución.

Si se han agotado todos los argumentos y la deliberación no lleva a la unanimidad, algunos deben actuar en contra de sus razones. Son obligados para hacerlo, y la autoridad para coaccionarlos de acuerdo con Przeworski deriva de la fuerza de los números, no de la validez de las razones. La deliberación puede llevar a una decisión fundamentada: puede aclarar los motivos por los que se toma y dilucidar las razones por las que no debería tomarse. Pero la resolución depende del voto no del debate.<sup>28</sup>

Señala Jeremy Waldron que la relación entre la democracia deliberativa y la votación puede ser difícil. La deliberación se dirige a consensos, en situaciones de disenso, no obstante la votación asemeja el reconocimiento del fracaso, ya que muestra que una discusión basada en las razones ha fracasado en la resolución de una cuestión. *La votación nos traslada de la consideración cualitativa de la sustancia al negocio escalofriante y cuantitativo de ver qué proposición goza del apoyo de la mayoría.* Sin embargo, añade el autor, que no hay más alternativa que votar si la deliberación nos ha dejado con una pluralidad irredimible de opiniones en una situación donde es necesario tomar un solo curso de acción.<sup>29</sup> La deliberación y el voto mayoritario no garantizan la toma de decisiones imparciales; sin embargo, en su opinión *puede tener un efecto útil y saludable*, ya que la gente puede detectar errores de razonamiento de unos y otros, recordar las cosas que se han subestimado, aunar sus experiencias y recoger información, enriquecer las perspectivas de unos y otros, etc.

El proceso deliberativo debe culminar con una resolución, en la cual se busque la unanimidad o consenso; sin embargo, tomando en cuenta que frecuentemente los asuntos sobre los que deben pronunciarse los órganos deliberantes, son sumamente controversiales y por tanto no es fácil llegar a posturas medias, se debe considerar como un medio para la solución la votación mayoritaria, la cual resuelve el problema de la toma de decisión; sin embargo, si en el debate la oposición no contó con los cauces adecuados para plantear sus argumentos, esto traerá como consecuencia que la legitimidad de la decisión se vea limitada.

#### **D. La publicidad de la deliberación**

Con respecto a la publicidad de la deliberaciones políticas Carlos Santiago Nino, señala que el valor de la democracia se ve afectado en todo el mundo por la pobreza del debate público, lo que queda de manifiesto en el hecho de que la discusión acerca de los principios de los sistemas políticos, las visiones generales de la sociedad y las soluciones para poder lidiar con problemas sociales es constantemente reemplazada por *imágenes pictóricas de las posiciones extremadamente vagas y llamados a las fibras más emotivas.* El autor evidencia la falta de seriedad en todo proceso, incluyendo los electorales en los que los candidatos, una vez electos, no se sienten obligados a seguir el resultado de la deliberación pública.<sup>30</sup>

<sup>28</sup>PRZEWORSKI, Adam, Op. cit., p.185.

<sup>29</sup>WALDRON, Jeremy, Op cit., p. 251.

<sup>30</sup>SATIAGO NINO, Carlos, op. cit., p 222.

El deterioro en el debate público en la sociedad no se debe simplemente a la dinámica impuesta por los gobiernos, ya que también intervienen los medios masivos de comunicación, *particularmente la televisión, que controla el proceso político que transforma hechos*, además de la falta de acceso a estos medios por parte de todos los actores políticos en una forma equitativa.<sup>31</sup>

Es por esto que resulta necesario que los distintos generadores de posiciones políticas cuenten con los medios para hacer llegar directamente sus mensajes a la opinión pública.

En el caso de los órganos legislativos, podemos observar que una parte importante del debate político que éste debe generar se ha trasladado a los medios masivos de comunicación que son los que pueden transmitirlo eficazmente a la sociedad, lo que se debe en gran medida a que los órganos parlamentarios no son capaces de *ejercer un atractivo suficiente sobre esos medios y de lograr un espacio de comunicación propio con la sociedad*. En algunos parlamentos el reconocimiento del error cometido ha desarrollado una nueva mentalidad y con esto la aplicación de instrumentos tecnológicos que han tratado de corregir el aislamiento.<sup>32</sup> De esta forma los órganos parlamentarios se han encargado de constituir sus propios medios de comunicación como los canales de televisión parlamentarios, las páginas Web o los gabinetes de comunicación -órganos encargados de la comunicación social-, razón por la que es de considerarse que gran parte de los parlamentos han comprendido que la comunicación con la sociedad es un elemento esencial para garantizar su existencia y continuidad.

## E. El procedimiento parlamentario

El procedimiento parlamentario es un procedimiento deliberativo, el cual cuenta con características muy particulares, que se ajustan a los requerimientos de las diversas asambleas de los parlamentos.

Hart, señala que las reglas que se encuentran en la base del ejercicio de potestades legislativas son aún más diversas que aquellas en que se basa la jurisdicción de un tribunal, porque en las primeras es menester contemplar diferentes aspectos de la legislación.<sup>33</sup> Si bien ya hemos señalado que el procedimiento parlamentario toma como base los procesos jurisdiccionales, las deliberaciones de los órganos legislativos, como se expresó en el anterior comentario tienen sus propias características y necesidades, por lo que se requiere de una reglamentación mucho más diversa de los procedimientos parlamentarios.

Con respeto al objeto fundamental del procedimiento parlamentario señala Reece B Bothwell, es reglamentar la discusión libre, que permita a los participantes el acuerdo o la aprobación de mociones adecuadas. En otras palabras, es un método que hace posible la libertad ordenada en la deliberación y agrega que la discusión

<sup>31</sup>Ibidem, pp. 224-227.

<sup>32</sup>TUDELA ARANDA, José, Parlamento y nuevas Tecnologías, en PAU I VALL, Francesc (coord.) *El Parlamento del Siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 131.

<sup>33</sup>HART, H. L. A. *El concepto de Derecho*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980, p. 39.

ordenada es libre y la discusión sin reglas ni orden es anárquica.<sup>34</sup>

El proceso parlamentario o como lo denomina Martínez Elipe, proceso de *racionalización parlamentaria*, tiene como objetivo la eficacia del trabajo de las Cámaras. Las normas parlamentarias deben procurar la *armonización* racional de las situaciones conflictivas surgidas en las cámaras que son claro reflejo de las tensiones sociales; los procesos que se llevan a cabo por las Cámaras deben ser ágiles; sin embargo, esto no debe reñir con la racionalidad, ni con la pluralidad.

Los ordenamientos de las Cámaras no sólo deben construir con corrección técnico-jurídica un procedimiento preciso para la elaboración de las Leyes, ya que los parlamentos no son sólo órganos formación de la legislación, sino, *fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas*; decisiones políticas que son la síntesis de argumentaciones y contraargumentaciones esgrimidas en las deliberaciones que han de estar adecuadamente racionalizados para no hundirse en la anarquía, la demagogia y la ineficacia. Pero, asimismo, su formación debe tener la suficiente amplitud y flexibilidad para no someter la decisión política si su adopción pudiera perderse entre los sutiles hilos reguladores del funcionamiento del Parlamento.<sup>35</sup> En resumen los procesos parlamentarios deben propiciar la eficiencia, sin demérito de la calidad del debate y por supuesto buscando la confección de las mejores decisiones que son aquellas que se encuentran avaladas por los argumentos más razonables, mismos que requieren de un procedimiento que permita su formación.

La deliberación supone la reflexión con el espíritu crítico, ya que se supone una forma de debate, de la que *sale la luz*.

Las decisiones tomadas por el poder deliberante se estima que presentan cualidades de fondo superiores a las de las decisiones que adopta el Ejecutivo; se presume que son más apegadas a la naturaleza de las cosas y a la justicia, lo cual sirve para establecer del modo siguiente la combinación de las dos clases de decisiones: las decisiones ejecutivas se adoptan para las resoluciones urgentes y provisionales, o bien para la ejecución de las reglas establecidas por el poder deliberante; las decisiones deliberadas se refieren a las resoluciones definitivas y a las reglas estatutarias. Esta combinación es idéntica a la que se establece en el régimen de la legalidad: las leyes acordadas por el Parlamento introducen en cualquier materia reglas estatutarias, a las cuales está obligado a subordinarse el poder Ejecutivo en su obra de reglamentación provisional y en sus decisiones particulares. La misma combinación se establece también en materia de administración: las deliberaciones de las Asambleas se consideran como más estatutarias que las decisiones del órgano ejecutivo, y se estima que sientan los principios.<sup>36</sup>

Por otra parte, un elemento esencial del proceso parlamentario es la publicidad. Constant da cuenta del restablecimiento de las discusiones públicas

<sup>34</sup>BOTHWELL, Reece B., *Manual de Procedimiento Parlamentario*, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964, p. 2.

<sup>35</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, Op. cit., p. 59-60.

<sup>36</sup>HAURIUO, Maurice, Op. cit. p. 472.

en las Asambleas, la Constitución del año VIII (1799) en Francia había prohibido la deliberación pública, la Carta Real no la había permitido más que muy restringidamente para una de las Cámaras, y había rodeado todas las deliberaciones de la otra de un misterio que ningún motivo razonable podía explicar. Sin embargo, se había vuelto a lo razonable, ya que se entendió que nadie se reúne sino con la idea de entenderse y para entenderse es necesario hablar, además de que los mandatarios no están autorizados para negar a sus representados el derecho de informarse sobre el manejo de sus intereses.<sup>37</sup> En el anterior comentario queda expuesta la importancia de la publicidad en los debates del proceso parlamentario, ya que no sólo no afecta la publicidad a su desarrollo, sino que es un elemento indispensable para garantizar la legitimidad de las decisiones.

El proceso parlamentario debe llevarse a cabo de frente a la opinión pública, ya que la publicidad es un elemento esencial del funcionamiento del Parlamento además de que como ya lo hemos señalado el debate es la fase más importante del procedimiento de deliberación, importancia que se maximiza si éste se lleva a cabo en forma transparente. De acuerdo con Hauriou lo que más impresiona a la gente cuando se instala el Parlamento en un país cualquiera, son los *debates parlamentarios*, que significan que los asuntos de gobierno, tratados en secreto por el Poder Ejecutivo, podían ser discutidos a plena luz, además de que un Cuerpo legislativo que vota las leyes sin publicidad de debates, no satisface al país.<sup>38</sup>

La fase resolutive del proceso parlamentario reviste características singulares. En esta fase la libertad es esencial para que los miembros de la asamblea al debatir y al expresar su voto terminada la discusión, puedan adherirse a la determinación que les parezca más razonable.

Los debates deben guiar a la asamblea a una resolución, razón por la que se considera que el objeto de la deliberación es constituir una decisión vinculante.

Después de discutir, los miembros de una Asamblea han de votar en pro o en contra de las proposiciones de resolución, y la decisión se adoptará por mayoría de votos. Esta necesidad de concluir si no por unanimidad cuando menos por mayoría, entraña ciertas consecuencias en lo que concierne a los miembros de la asamblea. Por una parte, los intereses que dividan a estos miembros no deben ser demasiado divergentes, pues si lo fueran, sería difícil que llegaran a constituir una mayoría.

Las normas parlamentarias creadas bajo una lógica democrática, deben facilitar la formación de la voluntad estatal al tiempo de garantizar que todas las corrientes de opinión tengan igual oportunidad de acceso al órgano legislativo.

Si las cámaras pretenden no ser un mero instrumento pasivo de análisis de propuestas, es necesario que las ideas y las opiniones se contrasten, ya que al confrontarse se aclara el problema y se puede llegar a una mejor solución. Nicolás Pérez Serrano, señala que a pesar de la virtualidad de la discusión, la confianza en ésta ha desaparecido, de poco sirve alegar razones si se sabe que toda la argumentación ha de ser baldía; cuando los parlamentarios votan por consigna

<sup>37</sup>CONSTANT, Benjamín, Curso de Política Constitucional, Taurus, Madrid, 1968, p. 58.

<sup>38</sup>HAURIOU, Maurice, Op. cit., p. 471.

inflexible de partido, de nada vale demostrar lo improcedente de un texto: no será convicción sincera y libremente formada, sino la disciplina de fracción lo que a la postre prevalezca. Sin embargo, aclara que la fuerza del razonamiento, el prestigio del parlamentario, la publicidad del debate y la asistencia vigilante de la opinión nacional, pueden contribuir a que la discusión no sea enteramente estéril.<sup>39</sup> Por su parte, Luisa Béjar, señala que el procedimiento de deliberación supone que el debate parlamentario no está determinado por suposiciones prefijadas y, en cambio, se muestra sensible a incorporar en su discurso los resultados de la deliberación que la opinión pública sintetiza.<sup>40</sup> No obstante esta afirmación es necesario señalar que las resoluciones en el Pleno de las asambleas se encuentran supeditas en gran medida a las decisiones de los grupos parlamentarios.

Sobre el particular comenta Haberlas, que el republicanismo madisoniano es lo suficientemente fuerte como para fundamentar que el modo deliberativo del proceso de producción legislativa es condición necesaria de la producción legítima del derecho, pero lo suficientemente débil como para no perder la conexión con las teorías empíricas. Es así que destaca la existencia de diferentes teorías sobre la toma de decisión legislativa las cuales señala van en pos de asegurar la reelección, alcanzar influencia en la asamblea legislativa o promover el interés nacional.<sup>41</sup> Como vemos la deliberación es un método útil y eficaz para la toma de buenas decisiones; sin embargo, existen otros factores que influyen determinadamente en su formación.

Con respecto a la construcción de decisiones Hauriou señala, que tratándose de una asamblea representativa cuyos miembros sean electivos, es necesario que no hayan recibido mandato imperativo, pues si fuera así sería inútil deliberar, ya que la deliberación reposa en el postulado de que puede servir para ilustrar a los votantes, haciéndoles cambiar de opinión antes de votar, postulado que resulta incompatible con el mandato imperativo.<sup>42</sup> Con respecto a esto Óscar Villaamil, comenta que el debate parlamentario ha derivado hacia algo de naturaleza formal, ya que los discursos de los diputados y senadores parecen estar dirigidos a los oídos de los demás miembros de las cámaras, pero en realidad éstos configuran un panorama de lo que en castellano denominamos *oídos sordos*; los alegatos tan sólo se pronuncian de cara a la tribuna de prensa y, por ende, para los lectores de periódicos, oyentes de la radio o televisión, el autor añade que el debate parlamentario conserva de la idea de debate poco más que el nombre y se ha reducido a unas explicaciones de voto que se formula de cara a una opinión pública que será convocada periódicamente a las urnas.<sup>43</sup> Como puede observarse, la deliberación que se desarrolla en el seno del Parlamento ha perdido, casi completamente su utilidad interna, pero sin

<sup>39</sup>PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1997, p. 791-792.

<sup>40</sup>BÉJAR, Luisa, Op. cit., 637.

<sup>41</sup>HABERMAS, Jürgen, (*Facticidad y validez.*) p. 359.

<sup>42</sup>HAURIOU, Maurice, Op. cit. p. 472.

<sup>43</sup>VILLAAMIL, ALZAGA, Óscar, Op. cit. p. 327.

embargo, su utilidad hacia el exterior ha ganado importancia gracias a la publicidad de los debates.

Si bien el debate parlamentario crea las condiciones para los consensos, en muchas ocasiones no evita que los intereses de los grupos se impongan a los legisladores. En este supuesto podemos señalar que si no hay voto libre como sucede en el Pleno derivado del fenómeno de la grupocracia que vincula al legislador, tampoco hay deliberación como lo señala Maurice Hauriou.

#### **4. Estado actual de la función deliberativa**

A lo largo de la historia, el procedimiento parlamentario ha ido modificándose así como la forma y utilidad de las deliberaciones. En los parlamentos del siglo XIX las deliberaciones eran determinantes para constituir la voluntad del órgano de representación. Como ya se ha comentado, la deliberación supone un método adecuado para construir decisiones correctas y justas que satisfagan a todos aun cuando no se vea reflejada la totalidad de sus intereses en la decisión del Parlamento.

La deliberación actualmente constituye un mecanismo poco útil para la elección de la opción más adecuada para resolver un problema de la sociedad. El debate en la mayor parte de los parlamentos modernos, no resulta determinante para la modificación del sentido de las votaciones plenarias. La deliberación ahora cumple una función externa al órgano Legislativo, ya que ante la escasa posibilidad de influir en las determinaciones de los parlamentarios, se ocupa para difundir argumentos razonables ante la opinión pública, argumentos que apoyan o bien cuestionan las resoluciones de las Cámaras, a fin de que los ciudadanos tomen posición con respecto a éstas. Si bien el lograr que la opinión pública apoye una posición, no supone que los representantes de ésta la asuman, el hecho es que si los ciudadanos no ven reflejadas sus posiciones en las decisiones públicas; esto tendrá repercusiones en la formación de su voluntad electoral.

Es por lo anterior que los legisladores construyen argumentos cuyo fin no es necesariamente influir en los legisladores pertenecientes a los grupos parlamentarios contrarios, sino influir en la opinión pública. Ante la poca posibilidad de revertir las decisiones de los grupos parlamentarios, el debate se reduce a un intercambio de argumentos que buscan convencer, pero no a sus pares, sino a los ciudadanos, quienes se erigen en jueces de la razonabilidad argumental.

Si bien es cierto que ha habido una modificación teleológica de la deliberación, debemos destacar que es en los órganos más reducidos de las Cámaras, donde la deliberación puede cumplir con mayor posibilidad de éxito con su cometido primario. Ejemplo de esto son las comisiones donde los argumentos, gracias a las características de este tipo de colegios, pueden tener mayor impacto y así llegar a modificar el sentido del voto de los legisladores comisionados.

El debate en las comisiones -cuando éste se presenta- es mucho más intenso, especializado y amplio. Los integrantes de la comisión conocen ampliamente la problemática específica que se les planteó, por lo que el nivel técnico de los

debates es mucho mayor, así mismo son concedores del entorno en el que se presenta el problema que ha generado la propuesta, razón por la que son mucho más sensibles a las visiones de los diversos grupos de interés, lo que les permite crear argumentos basados en cuestiones técnicas, pero también en consideraciones morales que atiendan los intereses de sus representados.

Es en las comisiones donde fundamentalmente se lleva a cabo la deliberación que pueden llegar a modificar las propuestas y construir decisiones en las que todas las formas de pensamiento intervengan.

Por lo anterior, es necesario desarrollar una más amplia y mejor regulación de las comisiones, en especial de sus procesos de deliberación, ya que actualmente su marco regulatorio es prácticamente inexistente en este rubro.

## Conclusiones

1. La deliberación es la actividad que caracteriza al Parlamento; que no obstante no contar con el reconocimiento que tienen otras funciones -como son la Legislativa o la de control- es esencial para realizarlas estas últimas, es decir es una función instrumental, ya que se emplea para llevar a cabo prácticamente todos los cometidos del Poder Legislativo. La función deliberativa es considerada el pilar de los sistemas democráticos, ya que constituye un eficaz método para garantizar que en la toma de decisiones participen todas las formas políticas de pensamiento.
2. La deliberación es una forma de debate cuyo objeto es lograr el cambio en preferencias que influyen en la gente para decidir cómo actuar; entre los distintos tipos de deliberación, se encuentra la deliberación política que implica una decisión que compromete a una comunidad.
3. El Parlamento es reconocido como el Poder Deliberante, ya que la deliberación implica su propia formación de voluntad. La deliberación en la democracia no debe confundirse con la discusión intelectual en algún ámbito de especialidad, ya que esta última no se realiza con el fin de formar una decisión.
4. Un aspecto esencial de la deliberación política es ser realizada por una Asamblea, que desde luego la publicita a través de discusiones y debates, lo que hace imprescindible tener lugar con la concurrencia de varios miembros. En los actos del Ejecutivo no se presenta este tipo de deliberación, ya que en la toma de decisiones sólo participa un individuo.
5. La representación constituye una condición que puede asegurar que las preferencias de los ciudadanos serán atendidas durante el proceso de formulación de la voluntad estatal. Es así que los parlamentarios tienen la tarea de deliberar en representación de los ciudadanos; es por esto que los Parlamentos son considerados fundamentalmente órganos de representación de la sociedad

plural, donde toman asiento las diversas posiciones políticas para debatir los asuntos públicos.

6. La deliberación debe estar regida por reglas, cuyo respeto se traducirá en beneficios para todas las fracciones representadas en la asamblea. Con la creación de normas reglamentarias del debate en las que todos los grupos estén de acuerdo, las decisiones que toma la asamblea se sustentarán sobre la base de la igualdad que permite a todos sus integrantes expresarse, dialogar, discrepar y replantear sus posiciones al confrontarlas con otras si los argumentos son suficientes para considerarlo. La deliberación se divide en tres fases que deben desarrollarse en el marco de un proceso perfectamente definido, sistemático y ordenado; 1. La exposición del problema; 2. El debate; 3. La resolución.
7. El procedimiento parlamentario es un procedimiento deliberativo, con características muy particulares, que se ajustan a los requerimientos de las diversas asambleas parlamentarias, cuyo objetivo es la eficacia del trabajo de la Cámaras. El procedimiento parlamentario previsto en las normas parlamentarias debe procurar la armonización, racional de las situaciones conflictivas surgidas en los cuerpos parlamentarios que son claro reflejo de las tensiones sociales, debe ser ágil, sin embargo, esto no debe reñir con la racionalidad, ni con la pluralidad.
8. Los parlamentarios como representantes electos del pueblo, no deben recibir mandatos imperativos, pues si esto ocurriera, no tendría razón de ser el que se llevará a cabo la deliberación, ya que su objeto es contribuir para ilustrar a los deliberantes y hacerlos cambiar de opinión mediante argumentos razonables antes de votar, lo que resulta incompatible con el mandato imperativo. No obstante, diversos autores comparten la visión de que el debate parlamentario ha derivado hacia algo de naturaleza formal, en virtud de que los discursos de los legisladores parecieran sólo ser pronunciados para la opinión pública y los medios de comunicación y no para lograr modificar la opinión de sus pares.
9. La democracia deliberativa es la democracia en su versión clásica. Es el método más confiable para constituir soluciones justas, el cual se caracteriza por la confrontación de posiciones contrapuestas, para constituir en diversas sedes, soluciones a los problemas de la sociedad. Este método tiene como presupuesto fundamental la existencia de una deliberación democrática en la que se tenga acceso en forma paritaria a la tribuna en la que se lleve a cabo el debate.
10. Los medios de comunicación en general no forman parte de estos mecanismos de deliberación democrática, ya que es claro que cuando se presenta una discusión en los medios, los involucrados no acceden en forma paritaria a éstos.
11. La deliberación que se lleva a cabo en los Parlamentos es quizá la forma más representativa de la democracia deliberativa; sin embargo, el hecho de que la población no se sienta representada por los parlamentarios, está poniendo en

duda esta afirmación.

12. La democracia deliberativa se enfrenta al problema de dar cauce a las instituciones derivadas del constitucionalismo, concepto que combina dos elementos, los derechos y la democracia; es decir, debe ser capaz de justificar la regla de la mayoría y la minoría simultáneamente; mezcla que genera problemas, ya que no es fácil identificar concepciones normativas congruentes con estos ideales, en virtud de que la democracia significa, como mínimo, la regla de la mayoría, mientras que los derechos individuales suponen aceptación unánime o decisiones tomadas por funcionarios no electos democráticamente tales como los jueces y otras instituciones minoritarias.
13. En la conciliación de intereses particulares o de grupo y los derechos fundamentales previstos en el marco constitucional, la deliberación juega un papel fundamental; sin embargo, esta deliberación tiene que atender a características esenciales, como lo es la participación democrática de todos los involucrados, es decir, debe darse una deliberación interpersonal sumamente amplia.
14. La deliberación interpersonal es un elemento clave en la democracia deliberativa. ya que ésta nos permite arribar a soluciones en las que todos o por lo menos la mayoría estén de acuerdo, soluciones que pueden constituirse en las mejores. Todos nos beneficiamos de los resultados de la reflexión de otras personas, ya que compartimos, al menos en parte, los mismos presupuestos y esquemas conceptuales, además de tener similares posibilidades de conocer los hechos relevantes a través de la observación.
15. Si bien la publicidad de los debates es un requisito indispensable de la deliberación democrática, esto ha contribuido a que el proceso deliberativo en las Cámaras se reduzca a la explicación del voto que se formula de cara a una opinión pública, que eventualmente será convocada a las urnas, lo que deja en evidencia el que la deliberación parlamentaria ha perdido, casi completamente, su utilidad interna, pero sin embargo su utilidad hacia el exterior ha ganado importancia.
16. En los parlamentos modernos se observa que los legisladores construyen argumentos cuyo fin no es necesariamente influir en sus pares pertenecientes a los grupos parlamentarios contrarios, sino influir en los ciudadanos. Ante la poca posibilidad de revertir las decisiones de los grupos parlamentarios, el debate se reduce a un intercambio de argumentos que buscan convencer, pero no al resto de los legisladores, sino a los ciudadanos, quienes se erigen en jueces de la razonabilidad argumental, que puede derivar en la mejor y más justa solución.
17. Si bien ha habido una modificación teleológica de la deliberación, es en los

órganos más reducidos de las Cámaras, como son las comisiones donde la deliberación puede cumplir con mayor posibilidad de éxito con su cometido primario, ya que gracias a las características de este tipo de colegios, los argumentos pueden tener mayor impacto y así llegar a modificar el sentido del voto de los legisladores comisionados. Es por lo anterior, que se requiere normar en forma más adecuada la función deliberativa de las comisiones, a fin de hacerla más eficaz.

## Referencias

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, (et al.), Derecho Político español: según la Constitución de 1978, Vol. II, Derechos fundamentales y órganos del Estado, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998.

ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), *Moral, a Nicómaco*; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.

BÉJAR, Luisa, La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa, Revista *Foro Internacional*, Num.162, octubre-diciembre 2000, Colegio de México.

BOLAÑOS, Bernardo, “¿Qué es la democracia deliberativa?” Revista *En pleno*, México diciembre de 2003.

BOTHWELL, Reece B., Manual de Procedimiento Parlamentario, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964.

CONSTANT, Benjamín, Curso de Política Constitucional, Taurus, Madrid, 1968.

DWORKIN, Ronald (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004.

ELSTER, Jon (comp.) *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.

GROSSO, Beatriz. (et al.), *Manual de práctica parlamentaria*, Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, Buenos Aires, 1995.

HART, H. L. A. *El concepto de Derecho*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980.

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, 4ª edición, Madrid 2005.  
-----, *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, Madrid, 2000.

HAURIUO, Maurice, *Principio de Derecho Público y Constitucional*, Ruiz Del Castillo, Carlos (traducción.) Editorial Reus S.A. Madrid, 1927.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
LASKI, Harold J., *The foundations of Sovereignty and other essays*, 2ª impresión, Yale University Press, New Haven, 1931.

MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario, Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999.  
PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1997.

RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

SATIAGO NINO, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedidsa, Barcelona, 1997.

SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1996.

TUDELA ARANDA, José, *Parlamento y nuevas Tecnologías*, en PAU I VALL, Francesc (coord.) *El Parlamento del Siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 131.

WALDRON, Jeremy, *Deliberación, desacuerdo y votación*, en Ronald Dworkin (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Trotta, Madrid, 1997.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo VII Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 2005.