

LA AUTONOMÍA REGIONAL COMO LIBERTAD POLÍTICA Y DERECHO HUMANO, Y, DE LA NECESIDAD DE LOS PARTIDOS AUTONÓMICOS.

Juan Antonio Pabón Arrieta¹

“(...). – La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad así como por la honra se puede y debe aventurar la vida, y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres. Digo esto, Sancho, porque has visto el regalo, la abundancia que en este castillo que dejamos hemos tenido; (...).”

Don Quijote de la Mancha.²

La modernidad, como forma de existencia del ser en la sociedad occidental, es una realidad de la vida como reino de las libertades de todo orden, y de convivencia humana para que en un ambiente de pluralismo y tolerancia, tales libertades puedan desplegarse en todos los seres, dentro del normal respeto que las personas deben tenerse entre sí para vivir en paz y orden. Es en este contexto, de la modernidad en condición de reino de las libertades y del pluralismo y la tolerancia, como la grandeza de la obra de Cervantes, con la que inicio este escrito, puede ser comprendida, en la medida en que se capte que lo que ha hecho Cervantes es colocar la libertad humana en el centro de la existencia, en la esencia de la existencia digna del hombre en la vida de la sociedad moderna.

En esta escena, descrita en el Capítulo LVIII de la Parte Segunda de “Don Quijote de la Mancha”, Cervantes, enarbola la libertad humana como la

¹ Abogado. Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Íbero América de la Universidad Alcalá de Henares. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario y en Derecho Penal de la Universidad del Atlántico. Docente de Universidad Libre.

² Miguel de Cervantes, “ Don Quijote de la Mancha. Edición del IV Centenario, Alfaguara, Bogotá, 2005, págs. 984 y 985.

condición necesaria para la existencia digna del hombre. No es la abundancia de bienes materiales que nos suministren otros ni los regalos que recibamos para satisfacer nuestros apetitos y deseos, lo que debe constituir el camino que conduzca al bienestar humano y a la felicidad. Por el contrario, lo que no es decidido por nosotros para decidir sobre lo nuestro, nos esclaviza, nos ata al que decide por nosotros. Don Quijote reflexiona, luego de partir de un castillo en donde fue atendido a cuerpo de rey por un extraño duque y, él, en vez de sentirse halagado por el trato, se sintió atribulado porque sentía que su libertad le era asaltada, y así dice: “(...), las obligaciones de las recompensas de los beneficios y mercedes recibidas son ataduras que no dejan campear el ánimo libre. ¡Venturoso aquel a quien el cielo le dio un pedazo de pan sin que le quede obligación de agradecerlo a otro que al mismo cielo!”.³

La idea de la libertad, de la autonomía moral del hombre, que Cervantes, alcanzó a desarrollar, es la misma idea que la ilustración en el siglo XVIII impulsó como el sentido esencial del hombre y la sociedad moderna. En la misma España, y en el mismo siglo XVII, un aragonés, Baltasar Gracian, en el aforismo 286, expresó: “No contraer ni desmedidas deudas de gratitud, ni con cualquiera: eso sería ser esclavo, y serlo de todos. Unos nacieron con más suerte que otros; unos para hacer el bien y otros para recibirlo. La libertad es más preciosa que la dádiva, porque se pierde con ella. Es mejor que dependan mucho de uno mismo que no depender uno mismo de otro.”⁴

No depender de otro, no tener que esperar que otros nos regalen algo, así sea el objeto más precioso como derechos y fueros y que con estos regalos decidan sobre la suerte nuestra, es lo que está en el fondo de un discurso de autonomía regional. Lo que tenemos que alcanzar es una condición jurídica

³ Miguel de Cervantes. Obra citada. P. 985.

4.- Baltasar Gracian. El arte de la prudencia. P. 197. Ediciones Temas de Hoy. Madrid. España. 2009.

que nos permita desplegar nuestra propia autonomía moral, civil y política y no estar bajo la tutela de nadie.

En estricto sentido, la autonomía regional no constituye más que un discurso en el que se reclama la libertad política para establecer el derecho que en forma autonómica, nos permita crear el derecho que deberá gobernarnos en el ámbito de las regiones, de la región concreta, y para decidir sobre los asuntos regionales. Huelga anotar, que la autonomía regional es un reclamo de autonomía legislativa para establecer reglas jurídicas que nos permitan adoptar nuestras propias decisiones políticas acerca de la suerte de nuestros propios destinos.

El discurso de autonomía regional se inscribe dentro del modelo de país plural, tolerante y diverso, de un modelo de la democracia moderna, en las que las decisiones sobre los asuntos regionales y locales se decidan por la ciudadanía de la región misma y por los órganos representativos de las sociedades regionales. El discurso de autonomía regional es un discurso de libertad, sobre las decisiones y sobre las reglas de juego que gobiernan o pueden gobernar esas decisiones. Por tanto, autonomía regional es libertad política regional, es decidir sobre asuntos regionales con reglas de juego establecidas regionalmente; con un derecho creado por las propias regiones, sin la interferencia del parlamento y del ejecutivo nacional.

1.- LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO DE AUTONOMÍA REGIONAL.

La autonomía regional, entendida como libertad política, como capacidad de cada persona o región para dictarse sus propias normas jurídicas que le sirvan de modelo jurídico constitutivo de actuaciones y límites a las libertades mismas, no puede ser concebida en forma distinta que como un límite que les coloca el sujeto a los poderes externos al sujeto que se reclama autónomo, para así evitar interferencias de otros, que imposibilitan la libertad de acción y de

decisión de las comunidades regionales. Es la conocida como libertad, como no interferencia en el espacio de nuestra autonomía moral y política, y como la libertad para la actuación sin necesidad de tener que pedirle permiso a otro o a otros.

Esta libertad como no interferencia y como capacidad de actuar conforme a la propia legislación que uno adopte previamente, es la fuente de la autonomía regional. El derecho de las regiones a decidir acerca de su propio destino, tiene que estar establecido en una Carta Política, es decir, tiene que tener fundamento constitucional en la que se garantice que las regiones son competentes constitucionalmente para expedir su propio derecho en los asuntos regionales. A expedir un derecho que sea distinto al que rige en otras regiones, porque distintos son los sujetos que componen las regiones y distintos son los intereses que deben ser garantizados en los territorios de las regiones.

Iguales, pero diferentes. El principio jurídico de igualdad no debe obnubilarnos con el hecho de que en la realidad las personas y las cosas no son iguales, sino que son diferentes, y como diferentes los tratamientos jurídicos tienen que ser diferentes. Lo igual en cuanto es igual debe ser tratado en forma igual, pero lo que no es igual debe ser tratado en forma desigual. Estas reglas de que lo igual debe ser tratado igual y lo desigual en forma desigual son viejas reglas de justicia, de lógica y de retórica que deben ser tratadas en el terreno político. Norberto Bobbio lo explica: “El principio o regla de justicia dice: <Es necesario tratar a los iguales de modo igual> De aquí deriva necesariamente que: <Es necesario tratar a los desiguales, es decir, a los diferentes, de modo desigual> En efecto, si es verdad que es justo tratar igualmente a los iguales, es de la misma manera verdad que sería injusto tratar en modo igual a los desiguales.”.

5 “Iguales, pero diferentes” Elogio de la templanza y otros escritos morales. P. 192. Taurus. 1997. Madrid.

Los asuntos que tienen el carácter de nacionales deben ser tratados en forma igual para todos los habitantes de una nación; sin embargo, los asuntos que son de incumbencia regional y que por su propia naturaleza presentan situaciones diferentes y desiguales e interés distintos a los intereses de toda la ciudadanía nacional, deben ser tratados en forma distinta. Lo anterior implica que debe existir un derecho común para todo el país y un derecho particular para cada región en particular, con niveles de validez y eficacia jurídica en lo atinente al ámbito concreto y a la materia regulada.

Por lo tanto, en materia de tratamiento de las diferencias regionales, una regla de justicia política es que las regiones deban tener un derecho propio creado por las propias regiones; es, una regla de equidad política. Un derecho regional implica que en el ordenamiento constitucional exista la atribución constitucional de las regiones para dictar su propia legislación que regule los asuntos regionales, y en los cuales, la nación no pueda actuar y menos desconocer el derecho legislativo regional. Es decir, que desde el punto de vista normativo, las reglas jurídicas regionales creadas por las respectivas regiones en ejercicio de sus atribuciones autonómicas tengan un valor semejante a las emanadas del parlamento nacional, y que en el ámbito autonómico, estas normas jurídicas autonómicas reguladoras de lo autonómico excluyan a las normas nacionales: un derecho autonómico para regular la vida autonómica.

Un derecho regional como derecho a un estatuto que faculte a dictar y decir un derecho regional con exclusión del derecho nacional, no es una mera Ley de Ordenamiento Territorial, como la que podrá dictarse conforme a lo establecido en los artículos 306 y 307 de la Carta Política de la República de Colombia, que lo que hace es reproducir el centralismo y no faculta la libertad política de las regiones. Por el contrario, lo que faculta es que los Departamentos se asocien y configuren una Región Administrativa y de Planificación y para que esta se transforme como una entidad territorial semejante a las entidades territoriales

que describe en artículo 286 de la misma Carta Política, que no son más que entidades administrativas, sin libertad política y sin facultad para crear su propio derecho y gobernarse por su propio derecho, ya que están privadas de facultades legislativas. Transformar los Departamentos en Regiones e incluso lograr que éstas se conviertan en entidades territoriales y que administrativamente se gobiernen por autoridades administrativas será un avance, más no se logrará la libertad política que es lo que es la autonomía regional. De todas formas, este proceso de transformación dentro de una Carta Política estrecha ha de ser impulsado como un motor para lograr alcanzar la libertad política.

Por ello, lo que se requiere es una transformación constitucional que rediseñe el Estado e introduzca un nuevo modelo de estado social de derecho en el país que reconozca la realidad: Colombia, es un país de regiones y éstas reclaman un derecho humano, el de su autonomía como libertad política. Un modelo de estado que en la historia de Colombia existió, y que la Carta Política de 1886 acabó, liquidación que continúa bajo el régimen jurídico de la Carta Política de 1991. La transformación política que se reclama, debe rediseñar el Estado bajo una regla jurídico constitucional semejante, como la que está consignada en la Constitución Política de la República Española en su artículo 2 y que dice: “La Constitución se fundamenta en la indivisible unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas aquellas.”

6 Constitución Española.

Otros artículos de esta misma Carta Política, por ejemplo, los que están incluidos en el Capítulo III, consagran el derecho en convertirse como tales, otras autonomías, la de los entes que lo consideren, previa la aprobación de una Ley Orgánica, no que las autorice, sino que las reconozca como tales. Sin embargo, el derecho de autonomía es de consagración constitucional, y el derecho a establecer el marco jurídico de la autonomía como competencia legislativa confiere la atribución de determinar un derecho propio.

Otro artículo o mejor una regla constitucional que debe ser incluida en el ordenamiento constitucional colombiano para garantizar la autonomía regional, puede ser el 20, en concordancia con los artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 70, 71 y otras normas de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, que consagran una república democrática con un régimen político federal en la República de Alemania, en las que los Lander, los estados regionales, tienen atribuidas competencias legislativas para crear su propio estatuto legal que los gobierne en el territorio de los Lander.

Lo que establecen estas normas de los dos ordenamientos constitucionales citados, es que la autonomía de las nacionalidades, regiones y Lander, es un derecho, es un título jurídico que puede ser reclamado por los conglomerados regionales, las nacionalidades y los Lander. Estas reglas jurídica es mucho más democrática y justa que la regla jurídica consagrada en la Constitución de la República de Colombia, en el artículo 1º que dice: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

7 Constitución Colombiana.

Son más democráticas las normas españolas y alemanas en comparación con las normas constitucionales colombianas, porque un examen de toda la Carta Política de la República de Colombia, y su comparación con las anteriores, ofrece sin dificultad alguna, la interpretación razonable, de que las entidades territoriales, tal y como están diseñadas en el ordenamiento constitucional colombiano no son ni pueden ser, dentro del actual diseño constitucional, un régimen que permita la libertad política como derecho humano de libertad de las regiones. Por esto, para alcanzar la autonomía, se requiere de una transformación constitucional, y sólo de esta forma se podrá convertir la autonomía regional en Colombia en un derecho humano, como libertad política de los ciudadanos de las regiones.

Por tanto, se requiere que en el ordenamiento constitucional se constitucionalice el derecho de las regiones a disponer de un estatuto de autonomía, y que este estatuto sea dictado como una ley de leyes para cada Región que se constituya.

2.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ESENCIA DE LA DEMOCRACIA. UN ESTADO DE PARTIDOS POLÍTICOS.

La voluntad soberana necesariamente tiene que ser expresada y como la democracia no puede más que ser representativa, dado que necesariamente se requiere de representación política para que se exprese la voluntad soberana de la ciudadanía, y para que una vez expresada, se canalice la deliberación política, y se conforme y renueve el poder político en una sociedad. Sin representación política es imposible el funcionamiento de la democracia moderna. Por consiguiente, sin representación política, no es posible la democracia moderna. Sin representación política regional, no puede existir Autonomía Regional, por tanto, se requiere necesariamente de esta

representación política propia en las regiones para que pueda existir la anhelada Autonomía Regional.

Por ser la democracia moderna eminentemente representativa, las formas de participación ciudadana no siempre puede ser directa, e, incluso, en rigor nunca puede ser directa, a pesar de que mediante el voto directo de cada ciudadano se exprese su voluntad; más las decisiones múltiples son adoptadas por órganos y servidores con funciones delegadas. Por el contrario, el ciudadano para poder expresar directamente su opinión tiene que hacerlo mediante la intermediación de partidos políticos. Sin partidos políticos, es imposible que pueda existir democracia moderna. El ciudadano tiene que construir el poder político y adoptar sus decisiones políticas mediante el instrumento de los partidos políticos.

La voluntad soberana de una ciudadanía en un territorio en una democracia moderna tiene que ser determinada en forma orgánica y para ello se requieren de instrumentos adecuados para la realización de la democracia y para su consolidación y ejercicio, como lo son, los partidos políticos, que expresen y hagan valer las opiniones y decisiones de sectores de la ciudadanía en lo nacional, regional y local. Estos, los partidos políticos, son el valor y la esencia de la democracia, como bien lo expresó Hans Kelsen, cuando dijo: “La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.

8 Esencia y valor de la democracia. Ediciones Guadarama. 1977.

Al lado de los parlamentos, tienen que estar los partidos políticos, y son éstos los que expresan lo que sectores de la sociedad desean que se exprese y se decida en materia de gobierno y administración de los asuntos públicos de una sociedad en un territorio dado y particular. Se puede afirmar en forma categórica que sin partidos políticos organizados bajo formas y principios de la democracia moderna, no es posible la existencia, conservación y fortalecimiento de la democracia misma, y la garantía de que los derechos y libertades puedan ser realizados por todas las personas y respetados por los poderes públicos y privados.

La importancia de los partidos en la democracia moderna fue reconocida por vez primera en la Constitución de Weimar en el siglo pasado en Alemania. La sociedad moderna constituye una sociedad de partidos políticos, un Estado de Partidos, en los que estos son independientes del Estado, pero contribuyen al ejercicio del poder público. E. Stein, jurista alemán, expresa: “(...), los partidos políticos constituyen un presupuesto necesario para que los individuos puedan participar en el Estado, sin ser dominados por él. De ellos depende, de forma decisiva, que el Estado, sea democrático.”

En particular, como en los órganos parlamentarios en donde se puede expresar racional y razonablemente la deliberación política, en un ambiente de tolerancia y respeto a lo diverso y a las minorías, en los parlamentos, la expresión y la deliberación política debe ser matizada por los partidos políticos bajo reglas de juegos democráticas y principios que deben ser obedecidos por todos. En suma, la naturaleza representativa de la democracia moderna y cómo debe estar diseñada esta representación política, exige la existencia de partidos políticos democráticos.

9 Derecho Político. Biblioteca Jurídica Aguilar. P. 156. Madrid. 1973.

El concepto del ciudadano abstracto, que expresa la voluntad general de la Nación, como fue concebido por la ilustración moderna en su nacimiento en los siglos XVII y XVIII, ha sido sustituido por el ciudadano concreto que se organiza como perteneciente a una comunidad o grupo social y político particular y concreto, que expresa intereses particulares y concretos, como también intereses generales; y es en el dialogo político plural cómo se termina decidiendo acerca de los asuntos públicos.

La nueva realidad de la política exige partidos, lo explica bien Manuel García – Pelayo, así: “D. El influjo de los partidos en la estructura constitucional. Todo esto significa: 1º Que la democracia ha tenido la bastante vitalidad para adaptarse a las condiciones de la vida moderna, encontrando los métodos de organización y dirección que ésta exige. 2º Que en ello se ha verificado una traslación del sujeto democrático, que en modo alguno es ya el individuo, sino unos grupos sociales dotados de una firme estructura, y 3º Que, por consiguiente, la intervención del individuo en la gobernación del Estado ha de verificarse precisamente a través de estos grupos y no de modo inmediato”.

El mismo García Pelayo, profundiza acerca de una nueva realidad del Estado moderno en relación con los partidos políticos, y es la realidad de que con la traslación del sujeto democrático individual al sujeto colectivo en el estado moderno contemporáneo, el individuo vota y decide, pero lo hace como integrante de una comunidad concreta, de un grupo humano particular, como grupo, minorías, y, esta situación hace que el Estado contemporáneo se caracterice por ser un Estado de Partidos Políticos como agrupaciones que expresen la voluntad del grupo o de la minoría de la respectiva sociedad.

10 Manuel García Pelayo. Derecho constitucional comparado. P. 195. Alianza Universidad Textos. 1984. Madrid.

Más este Estado de partidos políticos, es un Estado que debe estar sometido al derecho y a los principios democráticos. García Pelayo lo expresa así: “(...). El Estado de partidos es, como hemos visto, una consecuencia patológica del Estado democrático en las condiciones de nuestro tiempo, pero el Estado democrático del presente no es un Estado democrático sin ulterior especificación, sino un Estado democrático de Derecho y, por consiguiente, un Estado en el cual tanto el proceso democrático como los actores de este proceso están sometidos a la Constitución y a la ley, un Estado en el que la voluntad de la mayoría no es por sí sola ni legítima, ni justa, ni sabia, un Estado en fin, en el que el Derecho es el marco y la medida de legitimidad de su acción.”.

3.- DE LA NECESIDAD DE PARTIDOS AUTONÓMICOS PARA LA AUTONOMÍA REGIONAL.

Identificada la democracia moderna como representación y, que la esencia de la democracia moderna son los partidos políticos, y que el Estado contemporáneo es un Estado de partidos políticos, bajo supuestos democráticos y de sumisión al Estado de Derecho y, que los partidos políticos representan grupos sociales con intereses identificados, intereses de distintas naturalezas y entre distintos territorios, fluye de la realidad misma que se necesiten de partidos políticos que tengan la representación política de regiones que aspiren a ser autonomistas, dentro del territorio de una nación, y en el caso de Colombia, la ausencia de partidos políticos con vocación autonomista, exigen que los autonomistas tengan que construir partidos políticos autonomistas.

11. El Estado de partidos. *Anthropos* 59. Pág. 30. Barcelona. España. 1986.

Un examen de la realidad constitucional y política actual de Colombia, permite comprender en forma correcta que los partidos políticos mayoritarios del país, son partidos centralistas. Incluso, estos partidos centralistas son los herederos de los partidos políticos, que autocráticamente y a sangre y fuego impusieron el centralismo como modelo de organización constitucional en Colombia en 1886, fecha en la que desconocieron el pacto federal que garantizaba la autonomía de las regiones, los Estados federales, en esa época, y estos partidos políticos mayoritarios, han venido ratificando este modelo excluyente en contra de la comunidad de las regiones periféricas del país, como la Región Caribe.

La necesidad de construir partidos autonómicos, nace de la exigencia de la causa regional misma. Por tanto, como la esencia del modelo centralista que existe en el país, son los partidos políticos que crearon el modelo centralista y lo defienden a capa y espada, de estos partidos, no nacerá en el país, el modelo autonómico, puesto que se requiere de partidos autonómicos. Una prueba eficiente de la necesidad de partidos políticos autonómicos, lo es, también la manera como los partidos políticos están reglamentados en el orden constitucional en el país, y es que la Carta Política en su artículo 108, centraliza la posibilidad misma de que se construyan partidos regionales al colocar una seria exigencia numérica del 2% de la votación nacional del parlamento nacional para que se pueda fundar un partido político, lo que conspira en contra del derecho de libertad política de que las regiones puedan regionalmente crear partidos para el gobierno de sus asuntos regionales y nacionales.

Al lado de las dificultades para que se puedan crearse partidos políticos autonómicos, por la manifiesta centralización de los requisitos, por lo que se requiere de una reforma constitucional, el otro ingrediente atentatorio en contra de la libertad política de las regiones periféricas lo es, el régimen de bancadas, que constituye una sepultura para los intereses regionales, ya que los

parlamentarios oriundos de las regiones, están atados al régimen político propio de los partidos centralistas mayoritarios. Este, es otro ingrediente para que se reforme la Carta Política.

De todas formas, y frente a la adversidad, la deliberación política razonable que impulse la causa autonomista en Colombia, tiene que ser impulsada por partidos autonómicos representativos de la voluntad o de las voluntades regionales. ¿Cuántos? No se sabe. En un ambiente de tolerancia, se requiere democratizar el ordenamiento constitucional para que puedan surgir y desarrollarse partidos autonómicos. En el actual debate acerca de las regalías y cómo se pretende despojarse de esos derechos de participación a las regiones productoras o transportadoras, mediante la reforma constitucional que impulsa el gobierno centralista, se observa que el comportamiento de los partidos mayoritarios, es un comportamiento de partidos centralistas enemigos de los derechos y de las libertades de las regiones.

Este tradicional comportamiento de los partidos mayoritarios, centralistas, tienen un particular sello, pues siempre impulsan el despojo de los derechos a las regiones, y trasladan los poderes de decisión en el centro del poder central, bien alejado de las regiones. La respuesta de las regiones periféricas del país debe ser con la creación de partidos autonómicos, y debe realizarse de esta manera. En consideración, con los respectivos órganos parlamentarios de cada sociedad política regional se debe alcanzar la mayoría de edad para autogobernarse con sus propios estatutos autonómicos; y, en consideración a que la democracia moderna, es una democracia de partidos, es un Estado de Partidos, una sociedad plural necesita que estos partidos sean representativos de los grupos y comunidades que representan, por lo que la creación de partidos autonómicos está más que justificada.

Por consiguiente, es necesario que la comunidad política construya un régimen político de autonomías regionales, y por la necesidad misma de la autonomía regional, los partidos políticos autonómicos tienen que nacer a la vida política nacional.